Al Sig.r Comm.re Francesco Di Francesca
Consigliere di Corte di Cassazione
Segretario Generale presso il Ministero di G.a G.a
Culti.

omaggio di

L'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

E

LE RIFORME AMMINISTRATIVE

PER

MICHELE RUSSO-ONESTO

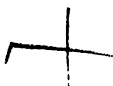
SEGRETARIO ALLA PROCURA DEL RE

PRESSO

IL TRIBUNALE CIVILE E CORREZIONALE DI PALERMO

Palermo

Tipografia di Giuseppe Fiore

1875

AVVERTENZA

Per circostanze inopinate, e fuori d'ogni nostra previsione, la stampa della seconda parte di questo opuscolo venne abbastanza ritardata. Ciò spiega sufficientemente il motivo per cui nell'opuscolo stesso si tien ragione di due progetti di legge di *modificazioni all'ordinamento giudiziario,* uno cioè; presentato dall'on. De-Falco nel 1871, e l'altro dall'on. Vigliani nel 1873; e varrà altresì a far comprendere perchè si parli, in un lavoro che vien reso di pubblica ragione nel 1875, del signor Thiers, come Presidente della repubblica francese (pag. 8ª), del signor Ruiz-Zorilla come Presidente del consiglio de' ministri in Spagna, e di un illustre rampollo di Casa Savoja, come Re della penisola iberica (pag. 9ª).

Però tutto ciò non iscema una drámma di serietà e d'importanza alle citazioni che leggonsi principalmente alle pagine 13, 18, 24, 25 e 28 del presente lavoro.

Parva sæpe scintilla contempta magnum excitavit incendium.

Q. CURT.

Le buone idee hanno un eterno diritto ad una perfetta libertà, le idee cattive muoiono presto a contatto della luce, ma sì le une che le altre soffocate esplodono e ruinano gli uomini e le nazioni.

Un pubblicista inglese nel 19 *febbr.* 1872.

I tristi presagi dissiparonsi come sonno dagli occhi al guizzo d'una luce improvvisa, il vaticinio de' nostri immortali poeti e dei nostri più grandi scrittori è già compiuto, l'Italia ha riunite le sue sparse membra, e dalle migliaia delle sue belle e patriottiche città un grido di gioia si è levato nel 27 novembre del 1871, in cui la voce del magnanimo RE pronunziò in MONTECITORIO il suo memorando discorso innanzi le Camere italiane per la prima volta riunite in ROMA, in quella terra sacra che ancora ricorda ai tardi nepoti le immense lotte durate da' loro maggiori per assicurare il trionfo della civiltà sulla barbarie, della luce sulle tenebre!

Sciolto, la Dio mercè, quest'arduo problema politico che preoccupava la mente ed il cuore della gran maggioranza degl'Italiani, costituita l'Italia in unico Stato dalle Alpi a' due mari, sembrami fosse tempo oramai di rinsaldare questo grande edificio con tanti sforzi innalzato mediante leggi assennate, savî ordinamenti e buone finanze, senza di che non può la medesima esercitare quella morale influenza e quell'azione civilizzatrice alla quale per la terza volta è chiamata nel mondo, e che le venne meno allora quando il soffio esiziale del *cesarismo* le consumò miseramente i nervi che la rendevano rigogliosa di vita e di speranze.

Fra questi problemi che attendono una seria e pensata risoluzione dal senno delle Camere Legislative, uno ne primeggia che tra essi si leva come la testa di poderoso gigante in mezzo a deboli pigmei, ed al quale, a parlar franco, non si è data finora tutta quella importanza che merita con positivo nocumento della pubblica cosa.

Accenno al riordinamento giudiziario, alla riforma ed al miglioramento de' funzionarî ed impiegati che vi si trovano addetti.

Basta solo toccare a questo grave argomento per rilevarsene tutta l'importanza, mentre non può rivocarsi in dubbio che la giustizia costituisce il cardine principale su cui la macchina sociale si aggira, e senza la cui benefica azione tor-

neremmo ben presto a' primi tempi barbari dell'umanità, quando, disputandosi gli uomini palmo a palmo il terreno, rendevano di proprio arbitrio a loro stessi giustizia, e riconoscevano come unico *diritto* quello del *più forte;* ciò che erroneamente venne anco sostenuto in Grecia dalla scuola sofistica capitanata da Calcicle e combattuta ad oltranza dal sapientissimo Socrate!

Malgrado l' importanza indiscutibile del subbietto cui ho poc' anzi accennato, pur tuttavolta anche gli onorevoli componenti la Camera elettiva del Nazional Parlamento sonosi raramente occupati di codesto vitale argomento che ha tanta parte nel benessere sociale, e che spiega una meravigliosa influenza per tenere sempre più saldi i vincoli che legano i singoli cittadini allo Stato, da cui attendono, come scrisse Adriano Duport, retta, intelligente ed efficace giustizia, tutela e guarentigia delle loro sostanze e della loro vita.

II.

Non è guari si è creduto provvedere all'urgente bisogno presentandosi in iniziativa al Senato del Regno nella tornata del 30 novembre 1871 da S. E. il Guardasigilli un apposito progetto di legge denominato —*Modificazioni all'ordinamento giudiziario.* —

È a vedersi se questo risponda a tutte le esi-

genze del nostro paese, oggi, per l'onnipotente forza de' fati, a vita novella risorto.

Mi si permetta insistere risolutamente nella negativa, senza disconoscere tuttavia che, mercè il progetto or cennato, si è già fatto un gran passo verso la via del progresso, che lo stesso è informato a molti principî i quali possono migliorare realmente la patria legislazione, ottenendosi in sostanza una più semplice e celere amministrazione della giustizia, e risparmiandosi delle enormi ed inutili spese; ma che però non si è fatta larga parte nel progetto di cui si tratta ad altre e più serie riforme reclamate dalla pubblica opinione, e di già entrate nella coscienza dell'universale, e quel che più monta a riguardo di parecchie altre si è serbato un assoluto silenzio.

Se ne avessi la voglia potrei soffermarmi un poco a ragionare sull' utilità delle riforme che dovrebbero aver luogo relativamente alla legge organica giudiziaria, e direi che all'articolo 18 del nuovo progetto bisognerebbe aggiugnere come i Cancellieri, Segretarî, Segretarî Sostituti e Vice-Cancellieri giudiziarî sforniti di laurea potrebbero aspirare alla carriera della Magistratura sottoponendosi alla prova di pubblici esami, non potendosi permettere che giovani corredati di buoni studî e dotati di forte volere nell'esercizio delle proprie funzioni, solo perchè non proclamati dottori in legge, debbano languire negl'infimi po-

sti della carriera giudiziaria, quando la loro opera in più elevate cariche potrebbe tornare meglio proficua all'amministrazione della giustizia.

Parlerei altresì sulle guarentigie a stabilirsi per le promozioni e pei tramutamenti, sull'abolizione delle varie categorie di stipendio che abbiamo male a proposito copiato dalla legge organica della vicina Francia, od almeno *sulla più razionale ripartizione delle medesime*, non che sul radicale riordinamento delle cancellerie e segreterie giudiziarie; argomenti tutti questi del resto che diedero luogo altra volta alla pubblicazione d'un mio lungo opuscolo, già onorato dal Ministro Guardasigilli d'una nota di elogio (1).

Fuor di tempo e di luogo riescirebbero però codesti esami, imperciocchè mi allontanerebbero essi di troppo dal fine proposto al mio ragionare. Èntro quindi difilato nel tèma del quale, a mio avvivo, è più urgente lo studio, e che mi darò la pena di svolgere alla casalinga, e così come cadranno giù dalla penna in proposito i miei pensieri.

III.

Osservo innanzi tutto che il nuovo progetto non si occupa di un utile e vitale argomento,

(1) Ministeriale in data 26 luglio 1871, Divisione VI, Sezione II[a] N. 14,442, comunicata per organo della Procura Generale del Re presso la Corte d'Appello di Palermo.

qual' è quello concernente la sospirata riforma degl'impiegati giudiziarî.

Un gran movimento si è iniziato al di là delle Alpi su questo riguardo. — Alcuni Ministri della Patria nostra, e segnatamente quello della Guerra, come appresso farò rilevare, hanno seguìto in picciolissima parte il nobile impulso, però sgraziatamente non ne veggo le più lontane tracce nel progetto di cui sopra è cenno.

Il chiarissimo personaggio, il cui nome suona assai caro e riverito nella repubblica letteraria, e che oggi per la sua posizione ufficiale occupa il primo posto nel governo d'una Nazione a noi vicina, grande per le sue glorie e per le sue sventure, si è reso interprete di questo voto iteratamente e in diversi modi manifestato dalla pubblica opinione delle più civili nazioni di Europa (1). — I pubblicisti francesi n'ebbero sentore e salutarono con gioia il nobile pensiero della riforma, e la buona novella fu creduta foriera d'un lieto avvenire.

Il relativo progetto non è stato tuttàvia presentato, forse per le condizioni politiche in cui versa attualmente la Francia, ma le notizie del giorno ci han fatto conoscere che in conseguenza del me-

(1) Si accenna al venerando storico della rivoluzione francese, del consolato e dell'impero, sig. Adolfo Thiers, attuale Presidente della Repubblica in Francia.

desimo saranno modificate sensibilmente le norme regolamentari attualmente imperanti in ordine a tutti gl' impiegati dello Stato, che verranno rimossi, per quanto prudenza il consiglia, gl'inetti e gl' infedeli, anche collocandone molti al riposo; che prima di ottenere qualsiasi posto in un' amministrazione governativa dovranno gli aspiranti sobbarcarsi ad un serio esame; e finalmente che gli assegni più elevati non potranno sorpassare i 15,000 franchi, aumentandosi quelli degl'impiegati di minor grado, e fissandosi a franchi 1,500 la retribuzione minima dei medesimi (1).

In Ispagna sotto gli auspici del Capo del partito progressista, che il signor Edmondo De-Amicis, sincero ed arguto scrittore, descrisse ben a ragione nel febbraio del vàlico anno *qual valoroso oratore e qual' uomo benemerito per molti sagrificî fatti alla causa della libertà,* volevasi anco iniziare quest' opera salutare, che formava non ultima parte del suo programma politico, e che morì deplorabilmente in sul nascere, dacchè quell' illustre, cedendo alla lotta dei partiti, opinò savio consiglio deporre il potere.

Egli voleva allora che si fossero purificate le

(1) Molti scrittori francesi occuparonsi nel 1871 di questo argomento, fra i diari di quella nazione *La Liberté* del 4 giugno detto anno fornì con precisione gli esposti dettagli.

pubbliche amministrazioni, perseguitando inflessibilmente la corruzione, l'immoralità, l'infingardaggine e l'inettitudine (1). La pubblica stampa madrilena plaudì al nobile concetto, e proclamò ch'era mestieri davvero procedere con mano forte alla riforma de' pubblici ufficî, moralizzando le amministrazioni, e spazzando via un gran numero d' impiegati, essendochè *negl' incarichi delle cose pubbliche deggiono esigersi,* così si esprimeva, *condizioni di sufficiente capacità e di moralità indispensabili.*

Chiamato non è guari quell' egregio personaggio dalla fiducia del giovane Principe,che la nazione Spagnuola collocò con savio consiglio sul trono di Carlo V, a reggere di bel nuovo la pubblica cosa, non ha menomamente smentite le fatte promesse, chè per l' opposito sono state le medesime in modo esplicito riconfermate nella sua circolare-programma pubblicata dalla *Gaceta di Madrid* in data 25 giugno 1872, nella quale ha caldamente raccomandato altresì ai governatori delle province Spagnuole di porre per parte loro ogni studio acciò l' azione amministrativa si facesse sentire con celerità, esattezza e moralità. — E più in là saviamente ha soggiunto che i governatori medesimi trionferanno solo di tutti gli osta-

(1) Don Manuel Ruiz Zorilla Presidente del Consiglio dei Ministri, e Ministro del Governo in Spagna.

coli laddove piglieranno a guida della loro condotta la pubblica opinione e i reclami degl'interessati, i quali non mancheranno alla loro volta di rivelare l'origine degli abusi, mettendo le autorità sulle tracce del rimedio da arrecarvi.

In Germania mentre il genio di Bismarck fa da un canto studiare diligentemente le sorti della numerosa famiglia degl' impiegati, e si accinge al riordinamento delle pubbliche amministrazioni (1), non lascia dall'altro alcun mezzo intentato perchè venga in *modo definitivo* migliorata la loro condizione economica, tenendo in ispecial riguardo il merito e la intelligenza, come appresso farò rilevare con migliore opportunità.

In Vienna parecchi Ministri dell' Impero, e con insistenza quello della Guerra, sono venuti recentemente nella ferma determinazione di procedere ad una seria riforma degl' impiegati governativi, attenuandone il numero, scegliendo quelli di prestante ingegno, (dei quali verrà sem-

(1) L' insigne Statista, secondo è suo sistema, va provvedendo a poco alla volta, e con molta calma, al riordinamento delle amministrazioni, e difatti sarà fra' primi presentato alla Dieta prussiana un progetto di legge sull'organizzazione giudiziaria, della quale si preoccupano anco grandemente i Ministri della giustizia del regno di Baviera e del Wurtemberg che unironsi per l'obbietto, dopo la metà dell'anno decorso, a special convegno.

prepiù migliorata la sorte con l' aumento dei relativi stipendî) ed obbligandoli conseguentemente ad un' occupazione più assidua e più amorosa nello interesse del pubblico servizio (1).

Anco nell'Impero Ottomano, presso quella nazione che parecchi anni addietro un reputato scrittore di geografia e statistica denominò con duro sarcasmo *orda Asiatica accampata in Europa* (2), ha balenato la luce della verità !

M'impressionò non poco la lettura dell' assennato programma che il Gran Visir in sullo scorcio del 1871 proponeva al Sultano, cioè; che *gl'impieghi debbono essere aperti a tutti indistintamente ed accordati soltanto* AI PIU' MERITEVOLI, *aumentandosi tutti gli stipendî* (3), *ed allontanandosi*

(1) Vienna, 23 settembre 1872.

(2) Cav. Prof. Luigi Schiaparelli = Torino = Dicembre 1862. Così anche Malte-Brun = Abrègè de Gèographie universelle. = e Stein = Gèographie. =

(3) Si riferisce al 20 settembre 1871, poco prima della nomina di Ghalib bey a Ministro delle Finanze, il quale, per ristrettezze finanziarie, ordinò poi una nuova riduzione negli stipendî degl'impiegati del 2 1[2 per 0[0, ed il pagamento dei loro stipendî ad ogni quaranta giorni, con la promessa che non perderanno la differenza, la quale sarà loro rimborsata appena le rendite dello Stato lo permetteranno; (Costantinopoli 23 e 27 febbraio 1872) tradendo siffattamente le concepite speranze degl'impiegati, e dando un passo retrogrado nella via del progresso. — Fatale destino di quella Nazione!

dalle pubbliche amministrazioni gl'impiegati incapaci (1).

Il Re Giorgio di Grecia inaugurando la terza sessione parlamentare nel novembre 1871, fra le altre cose disse che *l'ordine nei varî rami di amministrazione e la formazione d'*IMPIEGATI CAPACI *esigono una legge che li regoli*, e promise che il suo Governo avrebbe su ciò presentato un apposito disegno di legge.

Negli Stati-Uniti la Convenzione di Cincinnati ha di recente annunziato, occasionalmente all'elezione del Presidente, la necessità della riforma del servizio civile, e per naturale conseguenza anco di quella degl'impiegati.

In Inghilterra per opera dell'illustre Lord Cancelliere Sir Gladstone, la riforma che io ho propugnata, e che con tutta l'efficacia delle mie forze e con la povera mia intelligenza continuerò a propugnare infaticabilmente, può dirsi quasi compiuta. Molte sinecure sono state allontanate dai pubblici ufficî, molti ufficî superflui o di poco conto sono stati aboliti, ed' altri fusi insieme e resi utili.

Di conformità a questi principî è stato anco proscritto il sistema di patronato (*patronage*) nella nomina degl' impiegati, sistema che, da coloro i quali non ignorano la storia delle pub-

(1) Vedi la *Neue Freie Presse* (*Nuova Stampa libera*) Telegramma del 20 settembre 1871.

bliche amministrazioni inglesi, non poteva non condannarsi severamente; sistema improntato da spirito di protezionismo e di favoritismo che tornò grandemente fatale a quella seria Nazione.

Ora gl'impieghi sono aperti alla concorrenza pubblica, e la via della distinzione è a tutti dischiusa.

La prevalenza di questo principio ha poi ottenuto un completo trionfo abolendosi la compera dei gradi nell'esercito, che diede, a dir vero, per lo addietro, malgrado le assicurazioni in contrario di parecchi scrittori inglesi, risultati poco felici, riforma che fu aspramente combattuta, ma che, grazie a' titanici sforzi e all'intelligenza sovrana del famoso Statista, il quale così degnamente rappresenta alla Camera dei Comuni gli elettori di Greenwich, conseguì finalmente il meritato onore della vittoria.

Anche questo, dirò con un distinto professore di diritto e di procedura penale, anche questo è un derivato dalla legge eterna del progresso; le verità possono tardare a rivelarsi alle intelligenze degli uomini, ma fattesi aperte una volta, il trionfo di chi voglia offuscarle, non può essere che transitorio! (1).

(1) Opuscoli di diritto criminale dell'Avv. Francesco Carrara, Prof. di diritto e procedura penale nella R. Università di Pisa, socio corrispondente dell'accademia di Legislazione di Tolosa. — Lucca, tipografia di B. Canóvetti. 1859-67.

Io non so dissimularmi le serie difficoltà che si parano dinanzi per l'attuazione della propugnata riforma, ma non bisogna esagerarne davvantaggio l' importanza, credendosi da taluni, ignoro con quanto fior di giudizio, che possano nascere da ciò delle serie perturbazioni sociali, quando presso le altre Nazioni vediamo iniziarsi e compiersi con calma la riforma istessa.

No, non è degno d'uomini forti e generosi arrestarsi dinanzi alle difficoltà; se queste non si vincono ogni gloria è vana. — *Non est vir fortis ac strenuus, cui crescat animus ipsa rerum difficultate!* (Seneca).

Si sposteranno è vero molti particolari interessi; ma per raddrizzare l'arco è mestieri torcerlo dall'altra parte, è mestieri che questi particolari interessi cedano il passo una volta all'interesse universale, a' bisogni nazionali ed alle esigenze d' una società, la quale, fatta edotta del male per amari disinganni subìti, reclama perchè vi si porti alla fin fine un adeguato rimedio, ond'evitare che possa prendere quelle allarmanti proporzioni, mentre, a detta di Quinto Curzio, occorre che le gravi infermità vengano curate con efficaci rimedî. GRAVES *morbos* ASPERIS *remediis curantur*.

Mi conforta la speranza che l'Italia non vorrà cullarsi in vane lusinghe, che infonderà con le sue salutari riforme un nuovo soffio alla vita am-

ministrativa, che non rimarrà campata, per servirmi della frase di un chiaro scrittore odierno, nelle sterili regioni speculative (1), ch' entrerà nel campo della pratica esperienza onde rendere possibile la santa opera della riforma nel personale di tutte le amministrazioni governative, e precipuamente di quelle che più da vicino l'amministrazione della giustizia risguardano, e che farà tesoro una volta delle avvertenze che le dirige tuttogiorno la pubblica stampa d' oltr' Alpi.

È ad augurarci, così la si esprime, che il permanente stabilimento degl'Italiani nella sì a lungo bramata capitale, abbia ad abilitare i medesimi a dar forma alle cose loro, ed a provvedere non solo alla ristorazione delle loro finanze, ma anche ad *una più efficace amministrazione della giustizia*, e che gli uomini di Stato Italiani abbiano tanta forza di carattere, e tanta abitudine di comando, che valgano a renderli capaci d'imporre ordine e disciplina a' loro *incapaci subalterni*.

È questo il terribile frizzo che parte dall'Inghilterra verso l'Italia nostra, scritto da un pub-

(1) Professore Comm. Paolo Lioy, autore della *Vita nell'Universo, dell'Escursione in cielo, e dell'Escursione sotterra.* — Di questo elegante e profondo scrittore abbiamo letto non è guari con sentita soddisfazione l'altra sua recentissima opera sulla *Legge della produzione dei sessi.*

blicista cui stanno tanto a cuore gl'interessi di questa bella Penisola (1).

Nè qui è superfluo il ricordare che anco la stampa tedesca si associa a queste idee riformatrici, principalmente, essa dice, oggi che gl'Italiani trovansi già nella loro *Capitale*, in quella famosa capitale, io soggiungo, dell'antico diritto, con le parole di John Lemoinne (2).

Nutro fiducia che le mie speranze manifestate in proposito non andranno fallite pel bene di questa Nazione, la quale, per nequizia di tempi e di governi, come si espresse eloquentemente il Commendatore Casarini, avendo perduto in parte il primato scientifico, industriale ed artistico, è

(1) Ciò fu scritto in Inghilterra nel novembre del 1871.

(2) Non posso qui esimermi dal dovere di render pubbliche lodi ad uno dei più autorevoli Rappresentanti della Camera elettiva, il quale ha compreso, e con la temperanza del linguaggio che gli è propria, ventilata la necessità della riforma nel personale delle pubbliche amministrazioni rivolgendosi al Ministro delle Finanze, ed esprimendo il vivo suo desiderio perchè quest' ultimo attendesse con maggior cura agl'impiegati, *scegliendo bene, conservando i buoni e rimandando i cattivi.* (Camera de' Deputati. — Seduta 15 marzo 1872. — Discorso pronunziato, occasionalmente alla discussione del progetto di legge relativo ai provvedimenti finanziari, dall' egregio Deputato Maurogònato).

destinata ora a portare un non lieve tributo alla scienza ed alla civiltà del Mondo (1).

IV.

Un altro inconveniente di non minore importanza è a rilevarsi nel nuovo progetto di modificazioni alla legge d'ordinamento giudiziario presentato dal Guardasigilli, cioè; che all'intelligenza ed al merito non viene aperta la via onde ottenere rapide promozioni, perpetuandosi siffattamente il sistema dell'anzianità nel servizio, già condannato da quasi tutte le Nazioni più incivilite di Europa, pel quale si veggon languire nei posti che occupano molti giovani funzionarî d'ardente zelo e d'infaticabile operosità.

Per essere giusti però verso tutti dirò che in questo l'Italia nostra non è rimasta totalmente estranea al general movimento.

I Ministri dell'Interno, delle Finanze, dei Lavori Pubblici, di Agricoltura, Industria e Commercio, della Guerra e Marina, con lodevole intento hanno schiuso il varco onde distinguersi alle giovani intelligenze mercè la pruova di pubblici esperimenti, superando i quali potranno a-

(1) Discorso del Comm. Casarini, Sindaco di Bologna, pronunziato nel 2 ottobre 1871, occasionalmente all'inaugurazione del civico museo.

spirare a' posti superiori delle rispettive carriere.

Alcuni fra gli stessi Ministri hanno fatto un passo di più, col bipartire la carriera in superiore cioè, ed inferiore, in funzionari di concetto e di esecuzione, ed è degno di nota il nuovo progetto di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro dell'Interno, alla Camera dei Deputati nella tornata 1° dicembre 1871 — *Sullo stato degl'impiegati civili* — il quale fra le altre disposizioni contiene all' art. 17 quella che *l'anzianità non dà diritto a promozione se non è accompagnata da riconosciuta idoneità e diligenza* (1).

Il Ministro delle Finanze, nella deficienza di abili impiegati, ricorse all' espediente di provvedere, in via eccezionale, per concorso, i posti di Vice Segretario presso le Intendenze di Finanza onde scegliere individui forniti di coltura e di pratica amministrativa. (*Decreto Ministeriale 21 luglio 1871 — firmato — Q. Sella).*

(1) Nell' accennato progetto di legge si leggono molte disposizioni, la cui utilità era stata dallo scrittore di queste pagine molto tempo innanzi alla sua presentazione propugnata col memorato opuscolo, per lo invio del quale il Presidente del Consiglio dei Ministri espresse i sensi del suo gradimento con lettera di gabinetto in data 28 giugno 1871.

Non è superfluo soggiungere che il Comitato privato della Camera dei Deputati, nella tornata 18 maggio 1872, ha già approvato con parecchie modifiche l'intero progetto.

Nello scopo di migliorare il personale delle imposte dirette, e per introdurre in esse dei buoni elementi, aprì la via alla distinzione per mezzo di concorsi, ed a riguardo degli aiuti-agenti delle imposte dirette e del catasto non solo è stato mantenuto l' attuale sistema degli esami, ma è più efficacemente e più rigorosamente applicato, riducendosi il numero degl'impiegati di cui è parola, ed abolendosi con molto buon senso l' ultima classe dei medesimi onde migliorare la loro condizione economica (*Decreto Ministeriale 21 settembre 1871*).

L' applicazione di questo principio venne poi con più larga iniziativa e su più vasta scala a rivelarsi col Regio Decreto 31 ottobre 1871, numero 518, col quale furono stabiliti i pubblici esami di ammissione per gli aspiranti a' posti di applicato, e vicesegretario e computista, e quelli per ottenere la promozione a segretario e ragioniere nell'amministrazione delle finanze. Il Decreto Ministeriale 2 marzo 1872 che fa sèguito al predetto Sovrano Decreto 31 ottobre 1871, ed i programmi che vi sono uniti compilati, a dir schietto, con ammirabile diligenza, dànno a divedère come il trionfo del principio sia assicurato, e che non resti se non attenderne la pratica applicazione a riguardo di tutte le altre amministrazioni governative.

E nutro fiducia che i venti non disperderanno

il fausto augurio. — Un Ministro, cui lo stesso Deputato Nicotera, uomo, come tutti sanno, di carattere indipendente, accennò con vantaggio dinanzi la Camera per le sue pensate riforme, segnatamente per quelle relative all'ordinamento dell'esercito proposte al gabinetto di cui fa parte e da quest'ultimo accolte, non che per tutte le altre che a poco alla volta ha saputo adottare rispetto all'amministrazione da lui dipendente, nè accetta in modo radicale i principî e le norme, e col Regio Decreto 17 marzo 1872, num. 733, è stato sancito che le disposizioni del memorato Decreto 31 ottobre 1871 concernenti gli aspiranti a' posti di applicato nel Ministero delle Finanze, dovranno anco osservarsi in occasione di nomine ad applicati di quarta classe nel personale dell'amministrazione della guerra, e che gli esami di idoneità saranno dati secondo i relativi programmi stabiliti dal Ministero delle Finanze all'articolo 3 del precitato Decreto (1).

Ecco il buon' esempio di quali effetti salutari è fecondo, e come trova ben facili imitatori!

Nè credo dover quì far sosta, sentendo per l'opposito il bisogno di addurre novelli esempî e più incalzanti ragioni onde completare il mio

(1) Parlasi del Ministro della Guerra (Ricotti)—Il discorso dell' onorevole Nicotera fu pronunziato alla Camera nella tornata 21 marzo 1872.

sistema d'idee, e spandere siffattamente, se il desir non erra, maggiori sprazzi di luce sull' argomento.

Il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, nella non molto estesa sua sfera d'azione su questo riguardo, ha incarnato con commendevole precisione nel decreto 30 dicembre 1871, n. 624, i più sani principî accettati da quasi tutti gli odierni pubblicisti, ed accolti favorevolmente da insigni uomini di Stato, i quali hanno spèsa gran parte della loro vita negli studî tendenti a far salire in eccellenza le pubbliche amministrazioni.

Ne accenno sommariamente i concetti più salienti che mi sembrano degni di nota perchè vi si possano portar su le proprie osservazioni.

Nel Regio Decreto di cui sopra è cenno sta scritto che ai posti di guardia-generale si perviene da quelli di capi-guardia, metà per anzianità e metà per merito da sperimentarsi a mezzo di esame di concorso (articolo 3°) e questi stessi capi-guardia potranno venire ammessi all'esame di cui si tratta quando non avranno subìte delle sospensioni od ammonizioni per più d'una volta per *cattiva condotta o negligenza*. (Art. 4). Il Ministero poi (Art. 12) invierà alla Commissione di esame un certificato, nel quale la diligenza, l'attività ed i servizî prestati *in via straordinaria* da ciaschedun candidato saranno stabiliti da una serie di

punti non maggiore di 15, e questi punti saranno tenuti in calcolo nella somma generale di quelli conseguiti da ciascun candidato.

In questo Decreto, i cui principî direttivi ottennero anco il suffragio del Consiglio forestale e del Consiglio di Stato, si tien conto di tutto. L'intelligenza, la buona condotta, l'attività ed i servizî *straordinarî* prestati nell'esercizio delle proprie funzioni sono altrettante ragioni di merito per aspirare a posti di maggiore importanza, interessando in tal guisa il Governo i proprî impiegati a ben perseverare nel presente, ed eccitandoli contemporaneamente a raddoppiare di sforzi e di operosità nell'avvenire.

Va ripetendosi oggigiorno in Italia da uomini d'altissima fama che i saccentoni del secolo, presuntuosi nel giudicare ciò che è stato fatto dagli altri, ma incapaci ed inetti a fare da sè medesimi, ed a creare qualche cosa d' utile o di buono, nulla risparmiano alle loro corrive e mal pensate censure.

Sia pure così! — Ma quando la luce del vero si presenta in tutta la pienezza del suo abbagliante splendore, non può dirsi no, che un buio d'inferno ci contrista e ci opprime, e laddove per avventura ciò avvenga, la verità uscirà sempre trionfante dagl'ingiusti attacchi e dalle lotte della pubblicità, come anco si espresse un famoso Sta-

tista straniero (1), ammantandosi d'una luce più bella e più raggiante.

Il Decreto 30 dicembre 1871 che da qualcuno, forse per mire personali, è stato in parte combattuto, e di cui ho tenuto più sopra proposito, non che la elaborata relazione che il precede del Comm. Castagnola, decoro e ornamento della curia ligure, sono meritevoli di seria riflessione, ed i principî che vi campeggiano, e che io in gran parte divido, sono tali da poterli adottare con qualche lieve modifica anche rispetto al personale dell'amministrazione giudiziaria, (*Personale delle cancellerie e segreterie*) onde dargli tale un illuminato indirizzo che valga a rinvigorirlo di nuove forze, a rincorarlo, ed a farlo degno della nobile instituzione di cui fa parte e della Patria nostra.

Fu questa la ragione per la quale non seppi resistere al desiderio di occuparmi con vivo interesse, ed un pò lungamente, del superiore Decreto.

Potrei altre osservazioni aggiungere rispetto a' Ministeri dei Lavori Pubblici, ed a quelli di Guerra e Marina, scendendo anco per essi a minuti dettagli in sostegno della mia tesi; però l'argomento mi sembra di tale e tanta evidenza

(1) Discorso del Conte Beust al *Club* della Concordia, di cui questo insigne Personaggio è membro onorario.

da non meritare ulteriore svolgimento, nè che sia necessario sorreggerlo con altri esempî e con più stringenti ragioni. Mi contenterò solamente notar di volo come col Sovrano Decreto del 25 giugno 1871 num. 355, e regolamento di pari data n. 356, per lodevole opera del Ministro della Marina (G. Acton) è stata fatta larga parte alle promozioni a *scelta per ordine di merito* nel personale di sua dipendenza, non trascurandosi del tutto l'anzianità, e stabilendosi rigorosi esami mercè i quali possono bellamente distinguersi gl'individui intelligenti di quell'amministrazione, e capaci ad esercitare con successo le proprie funzioni in posti di maggiore importanza e responsabilità; e come per iniziativa del Ministro della Guerra (Ricotti) con la legge 3 luglio 1871 n. 330, essendo stati collocati nella posizione di riforma gli uffiziali d'ogni grado ed arma, e gl'impiegati ad essi assimilati, inabili, inetti od incapaci, sia per difetti organici, sia per mancanza de' requisiti necessarî onde potere disimpegnare adeguatamente la carica di cui trovansi rivestiti, si asseguirà indirettamente lo scopo di lasciar libero il campo a tutti que' militari che vanno distinti per meriti incontestabili, i quali alla lor volta, trovando spazzata la via d'inutili inciampi, avranno agio a progredire rapidamente nella carriera, destandosi sempre più ne' loro petti il sacro fuoco dell'emulazione che a grandi cose è guida, e

che, al dir di Quintiliano, gli animi de' più forti infiamma a nobilissime imprese—*Firmiores profectus alit æmulatio.*

Ho taciuto poi a riguardo del Ministero di Pubblica Istruzione dacchè non vi ha chi sconosca come presso il medesimo la via alla distinzione è aperta a tutti per mezzo degli esami di concorso, e però segnalerò solo come oggetto di pubblica lode la determinazione presa col Regio Decreto 25 novembre 1869, n. 5368, di non ammettere cioè nessun aspirante ad impiego presso le biblioteche governative del Regno, senza che fosse stato prima sottoposto ad *analogo esperimento:* potentissimo mezzo che fa aguzzare le più deboli intelligenze e le rende degne di premî insperati.

V.

Le leggi psicologiche intanto segnate dalla Provvidenza all' umanità si svolgono mirabilmente nella vita de' popoli affaticata dalla forza operosa del *progresso,* il quale con un moto incessante e irresistibile trascina nel suo corso e popoli e re!

Si è più sopra osservato, passando di volo a rassegna ciò che si è fatto relativamente alla soggetta materia appo le più culte Nazioni di Europa, come il bisogno di eccitare col premio l'intelligenza ed il merito è universalmente sentito,

e come anco in Italia codesto sacrosanto principio pare fosse di già prevalso presso quasi tutti i Ministeri a' quali ho poc'anzi accennato.

Duolmi però il dirlo, nè saprei giammai dissimulare, con quella lealtà che debb'essere sempre compagna ad onesto e libero cittadino, che mentre il posato problema preoccupa la mente de' più grandi Statisti stranieri, e mentre nel miglior modo possibile se ne procura la soluzione anco in Italia, pur tuttavolta nel progetto di *modificazioni all'ordinamento giudiziario* nulla si legge che possa tornar di conforto a' funzionarî de' quali è argomento, precisamente a quelli cui la forte volontà, eccitata dal prepotente desiderio di conseguire una condegna rimeritazione, è di fervido sprone a segnalarsi nella carriera.

L'ordine giudiziario è rimasto estraneo al general movimento! L'ardente lotta del giorno che agita tutti gli animi e fa assottigliar gli spiriti, secondo la pittorica frase dell' elegante Sallustio, onde provvedersi all'indisputabile urgenza d'una cauta e pensata riforma delle pubbliche amministrazioni, ben dovrebbe far dimostro a' più perplessi che l'attuale condizione di cose, in quanto risguarda l'amministrazione della giustizia, non è più consentanea alle odierne conquiste di sociale progresso, mentre i funzionarî che della medesima formano parte, in mezzo a tanto risveglio d'attività

e di vita operosa, trovansi nella spiacevole condizione di rimanere immobili come le piramidi dello Egitto, le giogaie dell'Imalaja, la torre di Nanking!

Osservo quindi, ritornando al mio assunto, come alla sveltezza della mente, agli studî serî ed incessanti, alle diuturne lucubrazioni degl'impiegati in quasi tutte le amministrazioni dello Stato è riserbato un premio; è aperta un' arena ove poter'essi scendere alla lotta, e riportarne probabilmente il trionfo; è schiuso in sostanza un campo larghissimo ove poter cogliere il frutto del proprio lavoro e della propria intelligenza (1).

Solo in quella giudiziaria è precluso il varco a qualsiasi speranza; la distinzione de' meriti intellettuali, la diligenza, l'abnegazione, i servizî prestati in via straordinaria, la fermezza, lo ze-

(1) « A conseguire lo scopo di veder migliorata la con-
« dizione *per certo non felice* de' pubblici funzionarî, non
« vi ha miglior mezzo della loro capacità e zelo.
« Gli esami hanno appunto per effetto di stimolare e
« l'una e l'altro, dando modo a chi più sa e fa di pro-
« gredire rapidamente, e di convincere il pubblico che
« non l'arbitrio, ma la dottrina e l'attività sono i determi-
« nanti degli avanzamenti ne' pubblici posti. »

Così fu scritto dal Ministro delle Finanze (Q. Sella) nella lettera circolare 26 aprile 1872, e mentre fo plauso alla felice idea non so ristarmi dal far voti perchè l'identico principio venga esteso ed applicato rispetto a' funzionarî di cancelleria e segreteria destinati al servizio dell'amministrazione della giustizia!..

lo, l'onestà sono parole di non molto peso, mentre se domani si presentasse un giovane il quale riunirebbe in sè tutti i requisiti legali onde venir promosso ad una carica superiore, non verrà egli alcerto secondato nelle sue giuste aspirazioni se non si troverà collocato nella prima, od almeno nella seconda categoria di stipendio.

È questa tal cosa, e chi ha fior di giudizio ben se ne avvede, la quale rende neghittosi gl'ingegni (ripeto l' espressione d' un valente pubblicista odierno) perchè non sono stimolati col lavoro e con l'emulazione (1), mentre è notorio che *ad bonas artes acuunt juventutem præmia.* (Plinio)

Io ben mi so che la legge d'ordinamento giudiziario è più larga nelle sue vedute, che dobbiamo piuttosto combattere l'applicazione che suol farsi della medesima a' casi pratici, e non il principio, ma gli è incontestabile che il Ministero di Grazia e Giustizia, direi quasi, ha una regola invariabile su questo riguardo stabilita, e se ne ha una cotidiana riprova nella general ripugnanza che sentono i capi supremi della magistratura a rassegnare delle proposte tendenti a far promuovere individui che trovansi collocati nell'ultima categoria di stipendio, ripugnanza del resto che trova il suo fondamento nelle reiterate note circolari ai medesimi dal Ministero indirizzate con le

(1) Bonghi Comm. Prof. Ruggero.

quali sono stati invitati, tuttevolte che n'è surto il bisogno, a interpellare per promozione i funzionarî di 1.ª o di 2.ª categoria, escludendo formalmente quelli dell'ultima, qualunque fossero i pregi da' quali questi ultimi potrebbero essere per avventura distinti.

Questo ostracismo relativamente alle promozioni di grado, cui sembrano condannati i funzionarî d'ultima categoria, dissecca tutte le fonti del loro sapere, sterilisce le loro forze, tarpa il libero volo alla loro intelligenza, e li fa vivere in un'atmosfera di crudeli delusioni, la quale ingenera persino noia e fastidio a coloro tra essi che son dotati di forti propositi ed inspirati ad alto sentire.

E quel ch'è peggio, neppure resta loro il conforto di lagnarsi del rigor della legge, ch'è assai più provvida sul riguardo, come innanzi si è detto, ed esclamare con i romani giureconsulti — *Hoc per quam durum est, sed ita lex scripta est!*

È mestieri quindi, in vista dell'incalzante necessità dell'oggi, che il vecchio sistema già sfibrato di forze (mi si passi la figura retorica) e consunto dal lungo e fatal morbo che lo travaglia, ceda il passo al nuovo che si è affacciato raggiante d'una luce limpidissima sull'orizzonte d'Italia; è mestieri schiantare una volta queste novelle forche caudine dell' anzianità, che non so

come e perchè sonosi volute a posta innalzare, e sotto le quali credesi che debban passare i funzionarî delle cancellerie e segreterie giudiziarie, laddove trovansi collocati nell' ultima categoria, onde conseguire le promozioni cui hanno diritto.

Si è visto già come in un distretto di Corte d'appello tutti i Vice-Cancellieri di Pretura di 1.ª e 2.ª categoria, dopo analoga interpellanza, si rifiutarono recisamente ad accettare la promozione a Cancelliere o Reggente Cancelliere di Pretura, alla quale potevano aspirare, con utilità del pubblico servizio, altri diciotto o venti Vice-Cancellieri addetti ad ufficî mandamentali d'ultima categoria dipendenti dallo stesso Distretto di Corte d'appello, giovani sì, ma d'una intelligenza pari alle funzioni che doveano disimpegnare.

Ebbene! Fu riferita la cosa al Ministero di Grazia è Giustizia, e se ne ottenne in risposta che la Procura Generale del Distretto di quella Corte d'appello, che non credo pregio dell' opera qui memorare, non doveva rivolgersi a' Vice-Cancellieri di Pretura d'ultima categoria, ma, occorrendo, ad altri Vice-Cancellieri di 1.ª o 2.ª categoria dipendenti dal Distretto delle vicine Corti d' appello.

Liberissimo come cittadino delle proprie convinzioni e del modo personale d' intenderle e di risolverle, avvalendomi d'un diritto che ben pos-

so esercitare di fronte alle liberali instituzioni che ci governano, senza recare per ciò stesso ingiuria od onta a nessuno, dappoichè *qui utitur jure suo, nemini injuriam facit*, io dico il vero non so assegnare a me stesso alcuna plausibile ragione su questo sistema che scoraggia per indubbie pruove i più arditi, e fa cader le braccia a' migliori.

Codeste distinzioni su quistione di merito personale, se mal non veggo, risultano inammessibili; il merito dovrà apprezzarsi ovunque si trovi, e largamente, come ben disse Velleio Patercolo. — *In cujuscumque animo virtus insit; ei plurimum est tribuendum.*

È una dolorosa esperienza oramai che tuttogiorno contrista coloro i quali sentono la dignità della propria posizione e del corpo giudiziario di cui fanno parte, quella cioè di vedere ad ogni piè sospinto manomessi, per opera de' loro colleghi, gl'interessi dell'Erario Nazionale, di veder neglette le principali branche del pubblico servizio per desidia o per ignoranza de' funzionarî preposti alla vigilanza ed alla direzione dei singoli ufficî, le cui forze sonosi già riconosciute impari al bisogno.

Quasi cotidianamente a' Capi superiori gerarchici tocca il non alcerto gradevole còmpito di occuparsi della risoluzione di dubbî, precipuamente sulla interpretazione delle tariffe civile e

penale, che dànno in gran parte a divedère come in qualcuno fanno sgraziatamente difetto le prime nozioni di ermeneutica legale, e qualche volta anco il più volgare buon senso.

Col volger degli anni tutto torna a fastidio: qualche volta anco i funzionarî di matura età son dotati di buon volère, ma al volere vien meno spesse volte il pòtere; mancano il giovanil vigore, e conseguentemente anco quella febbrile attività che spinge con nobile impulso al lavoro ed al sacrifizio, e che fa quasi parer l'uomo angusto a sè stesso!

Io credo che non puossi rimanere contenti di questo stato men che felice di cose!

No, nella specie non possiamo nè dobbiamo invocare la risaputa sentenza del Sulmonese Poeta, cioè; *ut desint vires, tamen est laudanda voluntas.*

Sarà per suo conto sempre lodevole il buon volere: ma perchè le amministrazioni dello Stato fiorissero, perchè i privati cittadini benedicessero le libere instituzioni, che la Provvidenza ci ha date, è mestieri che alle promesse tenessero dietro i fatti, che al buon volere seguissero immediati e sicuri risultati.

Ho inteso ripetere da funzionarî di cancelleria inoltrati negli anni com'essi l'un dì più che l'altro sentan le forze venir meno al bisogno in vista dello studio e delle applicazioni che son chia-

mati a far tuttogiorno di svariate e molteplici leggi: le lettere circolari che affluiscono da ogni parte, le istruzioni governative che richiamano la loro attenzione sulla retta intelligenza della legge, rivelandone lo spirito ascoso nella sua nuda e laconica parola, il sùbito ed incalzante variar de' regolamenti, è tutta roba, essi affermano, da non potersi ingollare a quell'età, perchè ingenera disordine e confusione maggiori nelle loro idee, e li scoraggia siffattamente da mancar loro la lena a proseguire il cammino!

Scrivo con la fiducia di non venire smentito; e alla lor volta i fatti dànno completamente ragione a quanto son venuto di esporre.

Nessuno, che appartenga all'ordine giudiziario, ignora la verifica pochi anni or sono dal Conte e Comm. Pironti, già Ministro Guardasigilli, per le cancellerie giudiziarie ordinata con uno scopo di cui finora non gli è stata resa abbastanza giustizia: caso in verità non raro a' dì nostri in Italia, ove dolorosamente la sfacciata petulanza degl' inetti e degl' ignoranti, pare voglia vincerla davvero sul valore e sulla dottrina, calpestando i migliori, e profanando i più santi nomi! (1).

Ebbene, non vi è chi non sappia i positivi inconvenienti ch'ebbero allora a rilevarsi, e come

(1) Viste e ponderate le tendenze dell'età nostra, ebbe il coraggio civile di annunziare solennemente in Italia questo irrefragabile vero quell'ingegno vivace di C. Monzani.

l'Erario avesse perduto delle ingenti somme perchè i Cancellieri giudiziarî trasandarono d'*incamerare* a tempo debito molti dritti *fiscali* che doveano da' litiganti riscuotersi, avendo fatto mal governo delle Leggi relative.

I verbali sul riguardo compilati e trasmessi in seguito al Ministero di Grazia e Giustizia fan piena fede della verità delle mie parole.

Dopo tutto ciò — dopo le disillusioni del passato—dopo le sconfortanti lezioni del presente—pare fosse tempo oramai di ricercare il merito là dove si trovi, di svecchiare ciò che non ha più ragione di èssere, di allettare i giovani intelligenti con le speranze di facili promozioni, senza farli rimaner condannati per un numero indeterminato di anni (ciò che costituisce l'incognita della carriera delle cancellerie e segreterie giudiziarie), in questa novella bolgia dantesca che appellasi dell'*ultima categoria*, e ch'è assai peggio di quella che volle il fiero Ghibellino, nella sua più bella Cantica, creare a posta per Bruto e Cassio!

Pòrtomisi non è guari il destro di tenere ragione, in un privato convegno, ad un Deputato di Sicilia, mio egregio e carissimo amico, dello importante argomento, ebb' egli a rispondermi che qualche rara eccezione alla regola poc'anzi accennata ha avuto luogo.

Tanto meglio io soggiunsi.—Se troviamo un'ec-

dersi a tutto il personale delle pubbliche amministrazioni, riforma già riconosciuta utile da quasi tutta l'Europa, e ventilata sinanco non è guari in America.

Ho parlato altresì, come conseguenza necessaria e immediata di quella, della necessità di premiare adeguatamente il merito senza distinzione di anzianità e di categorie, schiudendo anco la libera via degli esami di concorso a' giovani di eletto ingegno, eccitandoli in tutti i modi co' vantaggi del presente, e con le future e non ingannevoli promesse dell'avvenire a segnalarsi nello esercizio delle funzioni loro affidate; sendo d'altronde risaputo che l'incertezza del presente, il terribile sconforto dell'avvenire, tornano in fondo a danno del servizio!

Tutti convengono nel principio della necessità della riforma delle pubbliche amministrazioni, credono tutti che in singolar modo l'ordine giudiziario, così come trovasi attualmente costituito in Italia, non sia davvero all'altezza della sua posizione, e non sfolgoreggi di tutta quella luce che gli è necessaria.—Però mentre ciò si deplora anco rispetto a' funzionarî delle cancellerie e segreterie giudiziarie, che formano della magistratura nobilissima parte, mentre da tutti si predica ch'è *funzione divina quella di render giustizia*, come lasciò scritto quell'ingegno versatile di Voltaire (1),

(1) La fonction DIVINE de rendre justice, de disposer de la fortune et de la vie des hommes.

pur tuttavolta non si pensa di provvedere al bisogno, sostenendosi che le radicali innovazioni debbano essere il portato di lunghe meditazioni, ed il frutto di studî profondi, de' quali ancora ha bisogno l'Italia per mettersi seriamente nella via sospirata della riforma.

Sinanco un poderoso ingegno appartenente alla curia Napoletana ha ridestato non è guari e rinfiammato un tal pensiero con la magica potenza della sua elegante parola, e con la incontestabile autorità del suo nome! (1).

Io veggo in ciò, se mal non mi appongo, il germe fatale che, in un avvenire più o meno lontano, dovrà arrecare la decomposizione organica dell'ordine giudiziario!

Non appartengo certamente alla scuola di coloro che ad ogni costo *discredono il bene, ed esagerano il male.*

Però siccome il toccar gli estremi è sempre vizioso; così parmi opera di laudabil prudenza esaminar con acume, e ponderare bene lo stato delle cose in cui versiamo, onde arrecare un pronto ed efficace rimedio al male là dove esiste, mentre in quest'ultimo caso la desidia nel provvedervi potrebbe senz'altro colpevole negligenza appellarsi, la quale se da un lato frustrerebbe le comuni aspettazioni, potrebbe dall'altro degene-

(1) Comm. Gius. Vacca.

rare in un parosismo precursore di pericolose e irreparabili conseguenze.

Se l'irrefrenabile bramosia del nuovo che Cesare, molti secoli prima di noi, disse essere profondamente radicata nel cuore dei *Galli*, e che chiamò con la perspicuità del suo stile — *cupido rerum novarum* — e le riforme ad oltranza, come scrisse un Genio illustre (1), possono soventi volte riescire fatali (2), anco le mezze misure, i sistemi palliativi e la perplessità nel decidere, che formano quasi sempre la facile altalena degli spiriti irresoluti, han dato origine a conseguenze terribili e tal fiata irreparabili, come la storia universale delle nazioni ci ammaestra.

Essi, ho inteso a dire, si pèritano a risolvere le più affrettate quistioni dell'oggi, per tèma di dovere scalzare interessi di qualche importanza, di poter destare molte suscettibilità fra' governati, e di creare imbarazzi al Governo medesimo.

Questo concetto è affatto inammessibile perchè contraddetto concordemente dalla storia di tutti i tempi e di tutti i popoli, non che dagli scritti de' dottrinari, e dall'esempio de' più eminenti Statisti.

(1) Pope, così chiamò Bacone nell' epistola IV—Saggio sull'uomo.

(2) Sermoni fedeli, economici, etici e politici di Francesco Bacone — Barone di Verulamio, e Visconte di Sant'Albano. — Vol. II, Sermone XXIV. *Delle Innovazioni.*

Valga per tutti il nome del famoso pubblicista inglese John-Stuart Mill (1), la cui recente perdita è stata, a ben d'onde, rimpianta vivissimamente dalla Gran Bretagna (2). Egli affermò che tutti que' Governi i quali si mostrano solleciti delle utili riforme, lungi di perdere di affetto verso le popolazioni, acquistano per converso nuova forza presso le medesime, sicchè finiscono esse per dividere le stesse speranze, e partecipare alla stessa fede dei reggitori della pubblica cosa! (3).

(1) Dupont-White non esitò chiamarlo *Le plus grande publiciste de son pays.*

(2) In Avignone nel 9 maggio 1873 chiudeva gli occhi alla luce del giorno l' insigne Autore del Trattato su' Principî di economia politica (Principles of political Economy) che han fatto il giro del Mondo, e degli altri pregevoli libri sulla filosofia di Hamilton, sul Sistema di Logica, sulla Libertà, sulla Morale utilitaria e sul Governo rappresentativo: senza far ricordo di una serie innumerevole di altri scritti minori, alle cui assidue pubblicazioni ei dava opera con un' attività superiore a qualsiasi elogio.

(3) A coloro i quali, per tèma di probabili turbamenti sociali, rifuggono al pensiero di qualsiasi riforma, dirò solo che le leggi anco utili a principio possono venire riconosciute dannose col mutarsi de' tempi e del bisogno. — Sta scritto difatti che Solone temperò l'austerità delle leggi di Dracone divenuta incompatibile coi mutati costumi della Grecia, ed ordinò che le sue leggi, al sopravvenir d'ogni anno, dovevan modificarsi al cospetto di tutto il popolo, e che Locke, formando il Codice per la Georgia Americana, stabilì un termine dopo il quale non doveva più ritenersi in vigore.

Il progresso dei tempi, al dire d'un celebre pubblicista e

Laddove però le more che si frappongono al sistema della riforma di cui si tratta, non fossero apportatrici d'un disordine sempre più crescente, in questo caso potremmo essere ben di leggieri longanimi, raccoglièndoci per ora in un prudente silenzio onde attendere *tempi più maturi* alla riforma stessa, giusta la frase del giorno.

Questo però sgraziatamente non è; la necessità della medesima, precipuamente in quanto risguarda le cancellerie e segreterie giudiziarie, secondo le mie vedute, e conformemente all'avviso sul proposito espresso da parecchi uomini autorevoli per senno e dottrina, come più tardi dimostrerò, parmi c'incalzi inesorabilmente alle spalle.

Per amor di brevità fra' mille esempî che potrei addurre, mi attengo ad una semplice dimostrazione di quanto più sopra ho affermato, e varrà questa solamente a dissipare ogni ragion di dubbio, a rimuovere qualsiasi titubanza, ed a

giureconsulto nazionale, il quale ha l'invidiabile merito di aver per primo concepito ed attuato il pensiero della storia del diritto italiano, *assicura il trionfo ad ogni grande idea*: l'incalzar di nuovi bisogni, la forza prepotente delle opinioni spingono i governi a rimutare a nuovo le antiche leggi, e formarne delle altre che rispondano alle comuni aspirazioni. Così potranno le nazioni aver lunga vita, e consolidarsi su basi incrollabili e durature!

« Sclopis di Salerano Conte e Comm. Federigo, autore della storia della legislazione italiana. — Discorso pronunziato occasionalmente alla vertenza Anglo-Americana per l'*Alabama*. »

far conoscere come il ritardo nel provvedere è cagione perenne d'inenarrabili danni.

Nella relazione concernente il bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia presentata alla Camera da un Chiarissimo Professore, che dètta, con tanto lustro e con tanta dottrina, lezioni sulla filosofia della statistica nella Regia Università di Roma (1), si vien lamentando che per ispese di giustizia si paga in Italia, più che nel Belgio, in Francia, in Prussia, in Austria ed in altri Stati di Europa.

E di vero esse figurano nel 1871 per una cifra di Lire 5,800,000; con un aumento di Lire 366,000 sulla prima previsione dell'anno antecedente.

Si fè cenno di varie cause dalle quali credesi abbia origine il rilevato inconveniente, e precisamente della moltiplicità degl' incumbenti non sempre necessarî ed utili, e spesso affatto inutili, a cui si procede dagli ufficî inquirenti, della fre-

(1) Comm. Professore Dr. Angelo Messedaglia. — La relazione di cui si tratta (già precedente a quella che venne dal medesimo presentata alla Camera nel 18 novembre 1872), fu con buona ragione chiamata con l' epiteto di *elaborata* dall' On. Romano, di *dotta* dal Ministro Guardasigilli, di *dotta ed accurata* dal Deputato Chiaves.—Però, onde poter disvelare le più recondite magagne di un'amministrazione, occorre una lunga e pratica esperienza dei pubblici affari che si svolgono ne' singoli ufficî, e del modo com'essi si trattano!

quenza de' rinvî nei dibattimenti, della facilità con cui si rilasciano da' competenti funzionarî le attestazioni di povertà degl'imputati o dei condannati; e si deplorò altresì il difetto di sufficiente controllo, e il poco rigore nella tassazione delle *parcelle* o specifiche.

Il Deputato Fossa, il quale volle anch'egli rintracciar queste cause dalle quali promana, a suo dire, la *enormità* delle spese che occorrono relativamente alla giustizia penale, in gran parte si appose al vero.

Il relatore Messedaglia, che fra gli altri motivi meno salienti, ed anco in parte ripetuti dall'On. Fossa, accennava alle condizioni non molto felici della pubblica sicurezza in Italia, e declinava altri criterî, per cui il paragone tra le spese di giustizia di altre Nazioni e la nostra non potrebbe ottenere una seria applicazione, essendo men che logico il prendere per base la cifra della popolazione, invece del numero, dell'importanza e della qualità degli affari, non errò alcerto nelle sue previsioni; e molto meno il Guardasigilli De Falco, il quale, non contestando per parte sua il fatto sopra lamentato, ebbe a ricercarne l'ascosa ragione nel numero dei giudizî e delle istruzioni penali che presso di noi trovansi in proporzione doppia e qualche volta tripla degli altri Stati, ed a far rilevare, chiamando in aiuto la statistica, che nel 1869 le autorità giudiziarie conobbero

di ben 360,000 reati, pei quali vennero imputate 393,112 persone! (1).

Però questi eminentissimi personaggi non han forse rivolto l'occhio della loro mente ad uno tra i più importanti motivi pe' quali la *piaga maggiore del nostro bilancio della giustizia*, secondo l'espressione dell' on. Messedaglia, e la *piaga cancrena*, secondo quella dell' On. Fossa, continuerà sempre a rinsanguinare ed esacerbarsi, se-

(1) Ciò vien confermato dal pregevole lavoro che pe' tipi della stamperia reale fu pubblicato in Firenze nel 1871 col titolo — *Statistica giudiziaria penale del Regno d'Italia pel* 1869, *e ragguagli comparativi con alcuni anni anteriori*, non che dalla succinta e pensata relazione che lo precede (pag. VI), a firma del Guardasigilli De Falco.

Ad onor del vero non posso intanto tacere che dal giorno del nostro nazionale risorgimento in poi è questa la prima statistica, la quale, oltre il numero e la specie dei reati, offre dati precisi sulle cagioni del delinquere, sulla qualità de' colpevoli, sugli andamenti de' giudizî e sugli effetti delle pene, a' cultori di questa scienza, che in Italia, dopo i primi sforzi di Melchiorre Gioja (1808 e 1826), e di Gian-Domenico Romagnosi (1827), è venuta di giorno in giorno acquistando maggiore incremento.

Nè quì parmi anco superfluo il memorare come il citato Prof. Messedaglia ci ha dato alla sua volta un bel saggio del modo con cui debbano compilarsi attualmente le statistiche penali. (V. Le statistiche criminali dell'Impero Austriaco con particolare riguardo al Lombardo-Veneto secondo i resoconti ufficiali del quadriennio 1856-59, e col confronto de' dati posteriori — Esposizione critica. — Atti dell'Istituto Veneto. — Anni 1865 e 1866).

guendo la loro frase, con positivo detrimento degl' interessi della giustizia e della finanza.

Pruova ne sia che la cifra in esame ha superato costantemente, alla fine dell' anno, quella allogata nel bilancio di *prima previsione* del Ministero di Grazia e Giustizia *senza speranza d'alcuna diminuzione nell' avvenire.*

Ed anzi è osservabile come nello stato di prima previsione della spesa del Ministero di Grazia, e Giustizia e dei Culti concernente l' anno 1873, e precisamente al capitolo 88° (*spese di giustizia*), *si è stanziata la somma* di Lire 5,800,000, come pel 1872, a parte di altre L. 500,000 trasportate da quel bilancio diffinitivo, sicchè la spesa di cui si tratta ascende nel suo totale a Lire 6,300,000, e per l' egual cifra è stata approvata, senza ulteriori contestazioni, nella tornata della Camera in data 31 maggio 1873, nella quale ebbe luogo la votazione del bilancio di *definitiva previsione* di quel Ministero per l' anno or citato (1).

È bene quindi che si riordinino le amministrazioni, che si semplifichino i pubblici servizî ond' evitare inutili dispendî, mettendosi in opera tutti i mezzi che possano da mente umana escogitarsi, che si rimuovano, per quanto è ne' poteri delle Camere e del Governo, gli accennati

(1) Veggansi la citata relazione, ed i capitoli del bilancio del detto Ministero che fanno sèguito alla medesima.

inconvenienti la mercè di assennate ed utili riforme; ma con tutto questo, lo dico risolutamente, non arriveremo mai a distrigarci dal difficile gineprajo, nè giungeremo mai a risolvere davvero il problema, a sciogliere quest'altro nodo gordiano.

Che vale inorpellare il vero, quando si è sicuri in coscienza di quel che si afferma?

Ed è con salda coscienza, e con libera sincerità, che io sento il dòvere di ripetere ancora una volta come il più grande difetto delle pubbliche amministrazioni d' Italia sta nel personale: di guisachè lungi di perderci in quistioni, ancora esse utili ma secondarie, è mestieri affacciarci addirittura a' principî ed alle cause generatrici del male, onde poterne schivare le conseguenze.

Nessuno certamente potrà mai respingere come *inopportuna* una oculata riforma ne' sistemi che le amministrazioni stesse governano, ma in modo precipuo la è urgente, è indispensabile nel personale!

Basterà un leggiero grado di riflessione per comprendere com' io, lungi di penetrare sino al midollo, abbia appena appena sfiorata la superficie del delicato argomento per una riserva che nella specie ho voluto imporre a me stesso, onde non iscendere alla dimostrazione di fatti concreti

i quali potrebbero per avventura spargere una luce non benigna sulla pubblica amministrazione, il cui prestigio è nel comune interesse di tutelare con isforzi virili e con indefessa sollecitudine.

E questa ragione medesima mi ha fatto smettere il pensiero di enumerare tutti gli altri malanni più o meno latenti che travagliano con perseverante efficacia l'amministrazione della giustizia risguardata dal punto di vista di cui sopra è parola, e de' quali, sol volendolo, a cagione di porvi riparo, potrebbe venirsi a capo da' Rettori della pubblica cosa, la mercè di coscienziose ed apposite *inchieste amministrative*, s'è vero che al periodo dell'azione, come augurava pochi anni or sono alla comune *Patria* un profondo giureconsulto ed illustre Statista, già felicemente traversato dall'Italia pel conquisto della sua libertà, unità e indipendenza, debba succeder quello non meno importante dello STUDIO e della MEDITAZIONE (1).

Fatta questa dichiarazione onde cansar la tac-

(1) Considerazioni generali di diritto costituzionale, e quistioni sulla giurisdizione penale del Senato del Regno a proposito degli articoli 36, 37 e 47 dello Statuto per S. E. il Comm. Paolo Onorato Vigliani, Primo Presidente di Corte di Cassazione, Senatore e Ministro di Stato.

V. *Annali della giurisprudenza italiana*—Firenze, 24 Luglio 1867.

cia di aver dato troppo limitato sviluppo al tema in disamina, e perchè non mi si possa obbiettare di essermi rinserrato entro angusti confini, quando un campo larghissimo si apriva alle mie osservazioni (1); tornando all'argomento d'onde per poco mi sono dipartito, affermo, con profonda convinzione, che le spese di giustizia, a prescindere da altre cause secondarie, per una causa primaria, sulla cui serietà ed importanza non possiamo farci alcuna illusione, ascendono ad una cifra che sgomenta ogni animo desideroso di veder prosperare gl'istituti nazionali.

E, secondochè è mio avviso, n'è causa prima quell'agghiacciato indifferentismo, e quella deplorevole rilassatezza degli animi, ch'è la peste maggiore de' pubblici ufficî, non che quel pronunziato ed inqualificabile dispregio per ogni co-

(1) È altresì a deplorarsi come, per parte di talune Cancellerie giudiziarie (accenno precipuamente a quelle dei Tribunali), non vengano spinti con la desiderata sollecitudine gli atti dalla legge prescritti per la riscossione delle spese anticipate dal Regio Erario relativamente alle cause riflettenti le persone od enti morali ammessi al beneficio della clientela gratuita, di cui negli art. 28 del Decreto 6 dicembre 1865 (N. 2627) 423 e seguenti della tariffa civile, 7, 34, 36, 40, 51 e seg. delle istruzioni che vi fan sèguito in data 28 giugno 1866.—Ciò ho voluto accennare, sebbene con un senso di doloroso rincrescimento, onde possa provvedervisi, se lo si stimerà conveniente, in modo energico e perentorio.

sa che tenda a garantire gl'interessi dell' Erario dello Stato.

Il personale delle cancellerie giudiziarie (fatte nobilissime eccezioni), o non ispiega perchè nol può, o, volendolo, non sa spiegare quel vivo e speciale interesse, di cui questa branca di pubblico servizio si chiarisce meritevole, sicchè è comunemente tenuta essa da sezzo, quando a qualsiasi altra dovrebbe anteporsi, e stare in cima d'ogni altro pensiero.

Ma ciò non è tutto! — Bisogna mirar più in alto.

Questa cifra importante potrebb'essere in gran parte attenuata nelle sue proporzioni, ed a spiegabile misura ridotta, quando gl'impiegati del Governo, facendo tesoro de' mezzi che trovansi scolpitamente nella legge segnati, metterebbero l'Erario in grado di potersi, almeno in parte, rivalere di quanto necessariamente dovette a suo tempo anticipare, onde, nello interesse dell'universale, non venisse ritardato il celere corso alla giustizia punitrice.

Ma se ciò non avviene, se il passivo in questo articolo del bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia fa seriamente impensierire e Statisti e scrittori, se costituisce esso un punto nero del bilancio medesimo, occorre in questo caso interrogare lo strano fenomeno, e, a norma del responso che si otterrà, avvisar poscia agli opportuni rimedî.

In quanto a me, schivo dal romanzeggiare, com'è andazzo de' tempi, in un ordine astratto d'idee che non potrebbero mai condurre ad utili risultati, dirò, con tutto il calore di un convincimento sentito e sincero, che le spese di giustizia in gran parte non si *ricuperano* per la poca solerzia di coloro che sono preposti alla direzione di cotesto importantissimo ramo di servizio, come non è guari (*giugno* 1873) facevane anco pubblica testimonianza un egregio Ispettore superiore del Ministero delle Finanze, il quale poscia, conformemente alle istruzioni ricevute, i suoi apprezzamenti consegnava in una dettagliata e coscienziosa relazione.

E di vero, ad un lavoro assiduo, ad una volontà ferma ed energica, debbono accoppiarsi speciali attitudini, ed un sentimento di rara abnegazione onde potere raggiungere i debitori dello Stato, il cui domicilio non puossi sempre facilmente conoscere, di talchè è mestieri insistere con infaticabile perseveranza onde asseguire lo scopo, e compiere con esattezza e regolarità i molteplici atti sul riguardo prescritti dalla tariffa penale e dalle relative istruzioni 28 giugno 1866, tendenti a tutelare gl' interessi del Regio Erario, il quale, in conseguenza delle more frapposte da' funzionari all'esecuzione di tutti gli incumbenti di legge che alla materia si riferiscono, resta bene spesso deluso nelle sue giuste ed oneste aspettazioni.

Ci dorremo poi se i Governanti d' Italia, onde sopperire con le proporzionali entrate alle ingenti e indispensabili spese, sien forzati di ricorrere sempre a nuovi balzelli: senza i quali del resto non potrà mai sperarsi che qualsiasi collettività umana ordinata a civil reggimento meni lunga e prospera vita?!

Ci dorremo, io dico, del rapido allargarsi delle imposte d'ogni maniera, quando ciascuno, entro la sfera della propria azione, non adempie con tutta coscienza a' doveri dell'ufficio di cui trovasi rivestito: se pur chi dovrebbe mettere in opera ogni mezzo affin di procurare la riscossione del pubblico danaro, non ispieghi talvolta ogni sua sollecitudine, per un pervertimento di senso morale che non saprebbe abbastanza stigmatizzarsi, onde additare al debitore il sentiero, che valga a liberarlo da qualsiasi ulteriore molestia!

Le conseguenze di questo fatto sono deplorabilissime, ma non ne sono infrequenti i casi; comunque il comun danno che ne deriva è di ben facile intuizione.

Dissi comun danno; e trovo che la espressione corrisponde esattamente al mio concetto, imperciocchè, senza guardar la cosa con la lente acuta dello economista, anco la più modesta intelligenza è in grado di comprendere come nel caso concreto l'interesse erariale è con vincolo indissolubile allo individuale ed all' universale con-

giunto, dappoichè il beneficio dei pochi, che trovan modo di esimersi dal pagamento dei debiti verso lo Stato, ricade in danno della gran massa dei contribuenti, tra cui gl' impiegati trovansi compresi con una distinzione che non è certamente gradita, e molto meno invidiabile!

Tolga Iddio il sospetto che possano per avventura queste mie parole gittare il discredito sulla pubblica amministrazione; e ingenerare nelle popolazioni un sentimento di sfiducia altamente pernicioso agl' istituti nazionali.

Se pur' uno il pensasse, io direi ch'egli è lontano le mille miglia dal vero, e che ciò non è affatto nelle mie parole, e molto meno nelle mie intenzioni.

Però da presso il giglio e la rosa ho visto allignar sovente il cardo e la ginestra, ed ho costantemente inteso encomiare l' opera d'industre cultore intento a sradicare quegli alberi che ogni più pura atmosfera immalsaniscono, e aduggiano ogni pianta!

E per lasciare il linguaggio figurato, dirò più nettamente col proprio che, all' operosità, alla istruzione, all'amore zelante pel servizio fanno ne' pubblici ufficî di frequente contrasto la infingardaggine, la inettitudine degl' impiegati e quella deplorevole fiacchezza che sterilisce ed annulla ogni più onesta risorsa dell' amministrazione, e non risponde altresì all'esigenze legit-

time di un paese, cui è sì caro costato il prezioso bene della libertà!

Quell'*ufficio centrale d'ispezione* per i proventi delle cancellerie e per le spese di giustizia, la cui attuazione fu mandata ad effetto col Regio Decreto del 22 dicembre 1872 (N. 1,151), ed a cui Capo è stato posto un funzionario distintissimo per lunga pratica di affari e per coltura amministrativa (1), è certamente ispirato a principî di evidente e pratica utilità, e rimuoverà per ciò stesso molti inconvenienti, come lo stesso Guardasigilli ha sapientemente ritenuto.

Però, se vuolsi davvero portare una buona volta la falce alla radice, è indispensabile che con altre generali misure e con più larghe vedute si provveda alla importante bisogna.

Coerentemente alla premessa idea sono quindi di fermissimo avviso che il Governo potrà solo ripromettersi grandi vantaggi, allora quando, ad un *personale intelligente*, *solerte*, *onesto e ben retribuito*, si unirà il buon volere di chi per legge è chiamato a sorvegliare *direttamente* e *quotidianamente* il regolare e celere andamento del servizio.

Or sino a che il Governo non prodigherà agli impiegati più diligenti le sue amorose sollecitu-

(1) Cetti Avv. Cav. Uff. Pietro.—Ispettore centrale delle cancellerie giudiziarie e delle spese di giustizia.

dini, sino a che nell'amministrazione della giustizia le promozioni si daranno per anzianità, almeno stando alla massima stabilita dal Ministero, senza lasciarsene alcuna parte al merito, difformemente a quanto si è fatto presso quasi tutte le nazioni di Europa molto avanzate nella civiltà e nel progresso, e presso quasi tutte le altre amministrazioni pubbliche del regno d'Italia, sino a che la legge organica giudiziaria in modo esplicito e imperativo non si affretterà a dissipare ogni men retta interpretazione de' principî che la informano, stabilendo nettamente un nuovo ordine d'idee sul proposito, sino a che non si procederà ad una severa *epurazione* degl'impiegati giudiziarî, scegliendosi i migliori, congedandosi i cattivi e limitandosene conseguentemente il numero, ond'essere in grado lo Stato di arrecare qualche sollievo alla misera condizione economica di coloro che sono realmente meritevoli della pubblica stima e delle considerazioni governative, ad onta di nuove leggi e di nuovi organici, gli stessi inconvenienti su per giù non mancheranno di riprodursi, e l'amministrazione della giustizia giammai salirà a quell'altezza alla quale incontestabilmente ha diritto, sicchè ebbe ragione chi non è guari innanzi il Nazional Parlamento proclamò; che sino a quando dagli ufficiali delle cancellerie giudiziarie non si tolgano *certe sinecure*, e non si stabiliscano ad un tempo

la proporzionalità e l'uguaglianza nella retribuzione del lavoro de' medesimi, non potrà mai ottenersi un buon'andamento negli affari giudiziarî.

Questo *deplorabile disordine amministrativo che ci pesa addosso*, come scrisse recentemente il memorato Senatore Vacca, è mestieri che cessi una volta! — Questa riforma amministrativa, tra cui, com'è naturale, anche quella giudiziaria si comprende, raccomandata così vivamente alla Camera anco da egregi uomini che han governato la pubblica cosa in Italia, caldeggiata dalla voce di una critica illuminata, ripetuta dall'eco della pubblica opinione, sorretta dalla potente efficacia della pratica esperienza, io credo che verrà presa una volta a cuore dagli onorevoli Personaggi che reggono con tanto senno le sorti della nazione, e precisamente da S. E. il Guardasigilli, il quale studia, con diligenza ammirevolissima, tutte le quistioni tendenti a migliorare l'amministrazione della giustizia, il cui personale, mercè l'opera della riforma, fornito d'intelligenza ed amoroso al lavoro, si ritemprerà indubbiamente a vita novella, ed uscirà dalla lotta confortato di nuovo vigore.

VII.

Pervenuto a questo punto del mio modesto lavoro sento vivissimo il bisogno d' interrompere

per poco il filo delle argomentazioni che mi ha guidato sin quì, onde dichiarare che trovavansi già stampate le precedenti pagine del presente opuscolo (1), quando, in men che l'aspettava, si accinge il Senato del Regno alla discussione del noto *Progetto*, la quale, dopo lungo, ardente e faticoso dibattito, volse finalmente al suo compimento.

Credetti allora savio consiglio attendere il risultato della discussione mdesima, soprattutto per la speranza di vedere se avessi potuto togliermi la pena di continuare ad occuparmi di questo certamente non geniale lavoro, vuoi perchè quel dotto Consesso avrebbe potuto le mie idee antivedere, e render paghi conseguentemente i miei voti, vuoi perchè, dopo un' ampia e illuminata discussione, avrei potuto per avventura persuadermi della poca utilità di pubblicare questi poveri mie' pensieri, convinto, più che altri mai, di quell'antica e nuova sentenza del moralista, che non bisogna, cioè; imaginarsi di aver così completamente ragione che tutto il torto stia dalla parte dell'avversario.

Però, vaglia il vero! — La discussione di cui si tratta, e le conclusioni che ne tennero dietro

(1) Fu questa la ragione del ritardo frapposto alla sua pubblicazione, e della quale toccai nel proemio.
Si avverta intanto che parlasi del *progetto* già presentato dall'on. De-Falco al Senato, e da questo discusso.

non valsero che ad ingenerare maggiore sconforto e più amari disinganni nell'animo mio, sicchè esclamai col Poeta. — *Quante speranze se ne porta il vento!* —

Fuvvi tra gli onorevoli Componenti quell'augusta assemblea chi sorvolò nelle più rimote regioni della scienza, e mise in campo altissime e gravissime quistioni di dritto pubblico e costituzionale: fuvvi chi richiamò la comune ammirazione per avere egregiamente svolte delle teoriche che rivelarono perspicuo ingegno e soda dottrina in chi le annunziò, e che potrebbero trovar degnamente sede in una novella legge d'ordinamento giudiziario ch'è ancor di là da venire. Però, a giudizio dell'ex-Guardasigilli De Falco, le teoriche stesse trovavansi in perfetta antinomìa con la legge vigente, alla quale in sostanza le novelle idee, e conseguentemente anco le disposizioni che si era desiderosi di aggiugnere, avrebbero sempre dovuto innestarsi e riferirsi (1).

Ciò malgrado, avidamente lessi, rilessi e meditai sul resoconto ufficiale talune belle pagine che accennavano a principî, oramai riconosciuti indiscutibili nella scienza, di dritto naturale —

(1) Possono consultarsi, a chiarimento di quanto affermo, precipuamente i discorsi de' Senatori Siotto—Pintòr, e Musìo, già Magistrati distintissimi ed onorandissimi, inseriti nei resoconti del Senato de' giorni 22, 23 e 24 gennaio 1873, a' numeri 293, 294, 295, 297 e 298.

civile — pubblico — costituzionale — e ben mi avvidi come vi trovò anco il suo posto la filosofia del diritto — e la storia di questo — non che le teorie sul merito e sulle ricompense, già note in Italia sin dal 1765 per opera del Dragonetti, e svolte poscia (1818-19), con ampia dottrina e con filosofico acume, da quell'altissimo intelletto di Melchiorre Gioja (1).

Se ben veggo, sembrami che tutto ciò nulla avea di comune col rimemorato *progetto*, o rifletteva sullo stesso una luce pallidissima, conciosiachè non trattavasi di creare un nuovo progetto di legge organica che avrebbesi dovuto all' attuale sostituire, e molto meno doveasi questa rifare sostanzialmente dalle sue basi, ma per converso aveasi in mira di provvedere ad alcuni speciali ed urgenti bisogni dell'amministrazione

(1) Diderot in Francia nel 1745 col suo — *Essai sur le Mérite et la Vertu* — che annunziò come una traduzione dall'inglese di Shaftesbury, e Bentham nella Gran-Bretagna che stampò eguale trattato nel 1811, non credo che possano contendere in questo il primato al grande filosofo Piacentino, malgrado i difetti che i suo' più caldi ammiratori non hanno saputo in questi ultimi tempi disconfessare.

Nè torna inutile soggiungere a questo proposito che recentemente anco l'egregio F. Lampertico, in un suo sudato lavoro, ha dato giudizio esatto ed imparziale sulle opere del sommo italiano. (V. SULLA STATISTICA TEORICA IN GENERALE, E SU MELCHIORRE GIOJA IN PARTICOLARE. — Venezia 1870 — pag. 1 — 215).

della giustizia, tra cui primeggiavano quelli riferentisi al tirocinio per la magistratura, ad una più razionale distribuzione dei proventi delle cancellerie giudiziarie, al miglioramento della condizione economica de' pretori, all' estensione della competenza penale di questi magistrati, e ad una migliore circoscrizione de' tribunali e delle preture.

Intanto (mirabile a dirsi!) fra lo splendore di tanta dottrina, fra tanta viva e ardentissima dissenzione, *l'indole* e *l'opportunità del progetto*, come disse l' on. De Falco, vennero disconosciuti, di guisachè, in tanto profluvio d' idee e di principî, si trasandarono, se mal non mi avviso, le quistioni primarie ed urgenti, ritenendole quasi secondarie e di poca importanza, e le prime, con troppo facile scambio, alle seconde accomunaronsi, e con queste ben di leggieri si confusero.

Non vorrò io certamente, e, volendolo, non avrei forse la lena di passare a minuta rassegna tutte le disposizioni del progetto medesimo, già approvato dal primo Corpo politico dello Stato, onde trarne argomento per dimostrare che a molteplici ed urgenti bisogni dell' amministrazione della giustizia poteasi con quello provvedere senza però immutarsene decisamente la forma, o toccarsene la sostanza; locchè in altri termini, qualora fosse mai avvenuto, significava di

rimandare l' approvazione di quel *progetto* di legge alle calende greche, defraudandosi le comuni aspettazioni.

Ma era mai sperabile che gli onorevoli oratori, i quali nella difficile lotta con vivissimo ardore impegnaronsi, avessero potuto su questo terreno riportar vittoria? Certo che nò! — E la gran maggioranza degl' illustri componenti quell' eminente Consesso, che un chiarissimo gius-pubblicista chiamò con altissimo senno, conservatore de' grandi principî sui quali si reggono e prosperano le società civili (1), votò, con parecchie modificazioni, il progetto di legge in esame, e riservò, assenziente il Ministro, a tempo migliore la discussione delle altre proposte che davan per avventura luogo a quistioni ardue e difficili (2).

(1) Relazione sul progetto del 1° libro del codice civile presentata al Senato del regno, nella tornata del 26 giugno 1864, da S. E. il comm. P. O. Vigliani, il quale n' ebbe speciale incarico dalla Commissione Senatoria.

(V. I lavori preparatorî del codice civile pel regno di Italia — Introd: alla precitata relazione).

(2) A questi stessi principii ispirossi l'attuale Guardasigilli, il quale, non volendo ulteriormente ritardare l'attuazione di talune riforme già riconosciute di evidente utilità e di manifesta urgenza, ripresentò in iniziativa al Senato un *progetto* di modif. all'ord. giud. modellato su quello del suo predecessore. Però dal medesimo stimò savio consiglio eliminare tutti quegli articoli che avevano aperto il campo a vivissime discussioni, e sui quali trovansi discordi ed

Trincerandomi quindi entro la cerchia del più rigoroso silenzio in quanto risguarda la discussione del progetto in esame ch' ebbe luogo innanzi il Senato del regno, e riverente alle autorevoli sue deliberazioni che vengono sempre ispirate dallo interesse del pubblico bene, io non ne rifarrò la storia, e moltomeno instituerò un esame critico sul progetto medesimo: ma per converso mi limiterò ad osservare, come, mercè lo stesso, possono, quando ne sarà il tempo, sciogliersi dalla Camera dei Deputati, oltre le quistioni, cui ho poc' anzi toccato, e nelle quali *totis viribus* insisto, anco le seguenti; che mi sembrano degne di richiamare tutta l'attenzione degl' illustri consiglieri della Corona (1).

ardenti le opinioni, e volle riserbare a più maturi studî le più gravi fra le quistioni che si attengono alle basi fondamentali della legge organica, sulle quali chiamerà più tardi l'attenzione del Parlamento.

(V. la relaz. presentata nella tornata del 10 dic. 1873 sul progetto di legge di cui è argomento, che venne già approvato dal Senato).

(1) Dissi nel cap. 2 del presente opuscolo che non sembravami *urgente* studiare le quistioni sulle guarentigie a stabilirsi pei tramutamenti degl' impiegati governativi, per le promozioni e simili; nè di parlar su quella relativa alla *ripartizione* delle così dette *categorie per uno stesso grado*. Però ora io veggo ch'è mestieri procedere avanti su questo cammino con lena animosa, e forse divideranno i più sennati codesta convinzione, se rifletteranno che le quistioni di cui sopra è parola, e parecchie altre che

La prima con frase dottrinale possiamo chiamarla *quistione complessa*, e meritevole dello esame del filosofo, del giusperito e del pubblicista.

Essa è di diritto moderno e risguarda le *garantie* di cui debbono essere circondati i funzionarî delle amministrazioni pubbliche e tutti gl'impiegati governativi. — Si è occupata della medesima, specialmente in questi ultimi tempi, con vivo interesse e con intendimenti elevati, una illustre schiera di scrittori di dritto pubblico e costituzionale stranieri, più che i nostrani non fanno, per l'andazzo del secolo che nulla cura, che poco o niente apprezza!

Si presenta l'altra più semplice, meno rumorosa, meno appariscente e sotto modeste spoglie di ancella, quando la è degna di seder regina.

Dirò della prima: formerà l'altra oggetto di separato argomento.

Come avviene di vaga bambina che presa in culla da amorevole mano, mercè cure incessanti lieta si avanza nel cammin della vita, così può dirsi del problema in esame, il quale, appena appena nascente, avendo penetrato nella

vi si collegano, hanno già assunto il carattere di una vera e indiscutibile urgenza, sicchè dovranno imminentemente venir sottoposte allo esame ed alle deliberazioni della Camera elettiva. (V. atti parlamentari: a. 1873).

Germania, nazione avvezza per natura a profondi raccoglimenti, fu fatto segno alle più festose accoglienze, e divenne, in breve correr di tempo, il più caro obbietto delle sue sollecitudini; sicchè, durante la prima metà del secolo che volge al tramonto, in modo siffatto progredì, da venirsi in sèguito all'applicazione d'una serie di principî che hanno riscosso il plauso dei più profondi pensatori, e che sono stati altamente apprezzati dagli Stati più civili di Europa.

E per questi principî, mi riesce gradito il notarlo, anco l'America ha mostrato non è guari le sue tendenze, e spiegato le sue più vive simpatie!

Onde non tenermi intanto sulle generali, e nello scopo di farmi più da presso al memorato argomento, giovami soggiugnere come dal 1837 in poi la Germania, precorrendo tutte le altre Nazioni, diè per prima alla quistione di cui è parola il suo vero carattere di problema sociale: nobile tradizione d'idee e di principî che si è mantenuta inalterata sino a' dì nostri!

E questo fu seme fecondo che portò i suoi frutti; che valse ad assicurare la verità d'un grande principio, il quale ha già esteso il suo dominio nella scienza civile, e che finirà per trovare anco onorevole posto in tutte le moderne costituzioni: conciosiachè nessuno Stato che si rispetti, che abbia, e voglia aver coscienza di ciò ch'è, po-

trebbe seriamente contestare la necessità in cui trovasi di assicurare al pubblico funzionario, la mercè di garantie sufficienti, la sua attuale posizione ed il suo avvenire, ch'è quasi sempre anco quello della sua famiglia.

Sì, queste garantie il renderanno fiero della propria dignità personale, e varranno ad infondergli quel coraggio che saprà farlo resistere alle blandizie ed alle pressioni dei mestatori e degl' intriganti, agli allettamenti di un avvenire più sorridente, alle seduzioni dei governanti ed alle lusinghe di una facile popolarità.

Questo còmpito importantissimo è stato già fornito dalla Germania, e la dottrina che ivi trovavasi a principio oscillante, combattentesi, scissa in opposte scuole, ha finalmente pronunziato l'ultimo verbo.

Dallo Stein, al quale si deve principalmente la felice iniziativa, al Gneist, al Mohl ed al Bismarck, che, nel 28 marzo 1866, annunziava solennemente le sue assennatissime idee sull'impiegato, noi troviamo in Germania una serie di illustri scrittori, i quali hanno svolto, con minore o maggior valentia, la difficile quistione, ed hanno sciolto sott'ogni riguardo l' intricato problema.

Però non può dirsi altrettanto della scuola francese, a capi della quale possiamo collocare il Caraman ed il Vivien: essa è ben vero che

ha fatto lodevoli tentativi, ma non si è accordata sinora in una sentenza che possa chiarirsi degna del comun suffragio, che sia rivelatrice di un pensiero inoppugnabile, adeguato a' progressi della scienza, corrispondente allo sviluppo dei tempi ed ai voti della odierna civiltà, sicchè mi è lecito il dire che ancora in Francia il problema è in culla, e non si ha ivi dello impiegato governativo quell'esatto criterio che la Germania seppe farsene, perchè, con quello spirito d'analisi che la distingue, ben comprese come il pensiero, esaurito il cammino dell'antico, dèe abbandonare le vecchie pastoje, rompere ogni freno e slanciarsi speranzoso nel nuovo.

Nè meraviglieremo se nella Svizzera non si ha alcun concetto giuridico dello impiegato. — Il tempo e gli scrittori incalzano le nazioni nella via del progresso.

E per la Svizzera il tempo è corso, ma gli scrittori sono ancora di là da venire!

Ed è solo dal maggio del 1868 in poi che nel regno degli Stati-Uniti la verità si fa strada, e riporterà col tempo il suo trionfo: di che ci è arra sicura il brillante rapporto che sul riguardo venne presentato al Congresso del relatore Jenkes.

Anco l'Inghilterra, il paese più antico in Europa delle franchigie costituzionali e delle politiche libertà, è solo dal 1853 a questa parte che si è preoccupata dell'arduo problema! Ma ciò

è effetto piuttosto del tradizionale ordinamento interno delle sue istituzioni, alle quali la Nazione britannica, come scrisse il più leale ed il più celebre commentatore della costituzione inglese (1), mostrasi per indole altamente riverente, e quasi ligia per proprio convincimento (2), e

(1) Guglielmo Blackstone — Commentaires sur les lois anglais *(Commentaries on the laws of England)* di cui il 1° volume uscì nel 1765, e fu seguìto da altri tre. — In questa pregiatissima opera egli non si contentò di dare semplicemente la spiegazione delle leggi, ma si studiò di comporre un perfetto commentario, senz'aver modelli di tal genere. — Fu Geremia Bentham il suo più accanito e non sempre giusto contraddittore!

(2) Parlando dell'Inghilterra e delle sue istituzioni mi riesce gratissimo riprodurre il seguente brano di un dotto articolo che ho letto in una recente *enciclopedia*, stampata in Torino da una benemerita casa editrice, e che rivela l'esattezza della mia affermazione.

« Se parecchi punti delle vecchie instituzioni inglesi abbisognano oggidì di riforme, se alcuni ci appajono bizzarri, rancidi, stantii, non si deve dimenticare che una lunga durata è una condizione di solidità che merita di essere rispettata; che non è senza pericolo il farsi a smuovere alcune parti di un edifizio così omogeneo, e che i grandi vantaggi possono ben ricomprarsi a prezzo di alcuni lievi inconvenienti.

D'altra parte la riforma trovasi da lungo tempo in Inghilterra, come si suol dire, all'ordine del giorno: gli abusi più palpabili scompajono, e le innovazioni necessarie si vanno introducendo malgrado l'opposizione di « una casta interessata a rigettarle, e ad onta pure degli

non può certamente ascriversi a poca sollecitudine per lo studio del problema medesimo, e molto meno a dispregio della quistione che si è con tanto ardore agitata: soprattutto se si pon mente che prima del 1853 il sistema amministrativo della Gran-Bretagna poggiava generalmente sul principio della *obbligatorietà* de' servigi pubblici personali; considerandosi ivi il servizio reso allo Stato qual'uno dei più sacri doveri del cittadino, cui era tenuto a sobbarcarsi gratuitamente (1).

« eccessi di coloro che fannosi a promuoverle: eccessi che « per la loro violenza sarebbero ben atti spesso a screditare le rimostranze più naturali e più fondate in ragione.»

Chi abbia un po' studiato le istituzioni e l' ordinamento interno di quella nazione, non troverà, sull' indole e sul pensare della medesima, un quadro più stupendo di questo, ove, se togli qualche lieve menda in quanto allo *stile*, può dirsi che il resto sia fatto con garbo ed a modo e che nulla lasci a desiderare.

E questa è cosa nostra, poichè la mano che dipinse quel quadro con tanta maestria è italiana!

(Nuova enciclopedia popolare italiana — Vol. X — Torino—1860—Dalla società l'unione tipografico—editrice.)

(1) Non credo debba qui pretermettersi una importante osservazione tendente a mettere semprepiù in rilievo la *sapienza di quel popolo che fu antico maestro di legislazione al mondo soggiogato dal suo valore* (1).

Chi abbia posto occhio intelligente alle istituzioni dei Romani avrà potuto conoscere come il principio della *ob-*

(1) Egregiamente l' Eccellmo. Senatore P. O. Vigliani nella cit. relaz. sul 1° lib. del Cod. civ. pel Regno d'Italia (*Introduzione*).

Fu dunque la Prussia e gli altri Stati tedeschi, come più in su io affermava, che seppero,

bligatorietà del servizio, pel quale si profondono i più caldi elogi alla nazione inglese, trovavasi scolpito nelle loro leggi.

Per esse faceasi strettissimo *obbligo* al cittadino di assumere gratuitamente, ed anche contro sua voglia, il pubblico ufficio. Così il principio che trovavasi incarnato negli Statuti della gloriosa repubblica ateniese (la quale fra le altre repubbliche greche tenne il primato), fu esplicato e fecondato dal genio latino, e valse a gittare le basi di tutto un sistema. — Il cittadino ateniese era partecipe del Governo, e, come della propria *famiglia*, avea cura dello *Stato*!

Ebbene, presso i Romani, con migliore filosofia e degli ateniesi e degl'inglesi, l'ufficio pubblico venne così definito:

Munus publicum est, officium privati hominis, ex quo commodum ad singulos, universosque cives, remque eorum imperio magistratus extraordinarium pervenit. (L. 14, D., ad municip. et de incolis (L. 1).—E basta sol leggere il Titolo — *De muneribus et honoribus* (L. 1, D., de mun. et honor. L. 4), per trarne la più profonda convinzione che ciascun cittadino romano, non solo con la sua persona (*corporibus*), ma col suo lavoro (*labore*), con la sua intelligente attività (*sollecitudine animi*), con le sue vigili cure (*vigilantia*), dovea prestarsi a' servigi dello Stato e del comune.

Come sono mutati i tempi! — L' *obbligatorietà* de' servizî pubblici personali è stata a minimi termini ridotta dalle moderne legislazioni; eppure in Italia sembra cosa durissima, e peggio che morte, il servizio militare obbligatorio, e quello della Guardia Nazionale.

Quali mezzi poi non si mettono in opera (onesti o inonesti che sieno a nulla monta!), onde venir dispensati dallo

direi quasi, concepire, ed attuare in seguito il grande disegno di creare al pubblico funziona-

esercitare un diritto nobilissimo, qual' è quello di giudicare un altro cittadino? E non ci sentiamo salire per vergogna il sangue alle gote nello apprendere, come ce ne fa testimonianza Pellegrino Rossi, che un giovine Lord inglese, aiutante di campo di Wellington, alle lusinghevoli attrattive di una grande rivista militare, cui, sol volendole, ben poteva partecipare, antepose con lieto animo il modesto uffiεio di giurato?! (P. Rossi, Cours de Droit Constitutionnel. — Œuvres complètes).

E valga, come a rimprovero dell' età nostra, il seguente altro fatto deplorevole, al quale ricorre spontaneo il mio pensiero, come quello che offre un indizio quasi sicuro del poco affetto che si sente in Italia per la cosa pubblica.

La podestà elettiva ed il suo esercizio (che non è nè può essere obbligatorio), appo noi non sono tenuti in gran pregio, al pari di tutte le altre manifestazioni della vita politica.

Quell' ordinato ed erudito scrittore, ch' è Emilio Morpurgo, in una sua opera, nella quale ha saputo alleggiadrire le severe dottrine con uno stile venusto ed elegantissimo, fermò la sua attenzione su questo sconfortante fenomeno, e provò, col soccorso dei dati statistici, come appena metà di coloro che sono investiti del diritto elettorale si accostano alle urne per esercitarlo. (La statistica e le scienze sociali, § 3 — pag. 163 a 168 — Sulle rappresentanze odierne — Firenze — a: 1873 — tip: successori Le Monnier.)

Se sorgessero da' loro avelli i nostri venerandi padri si cuoprirebbero per vergogna il viso di fronte a tanto indifferentismo, e a tanta glaciale apatia per le patrie instituzioni!

rio ed allo impiegato una posizione dignitosa, piena di prestigio e sorretta da vere ed immanchevoli garantie, com'è oggi la Germania che proclama a tutto il Mondo civile, per mezzo di una tra le più splendide figure del secolo XIX (1), che allorquando non possono esercitare sullo impiegato alcuna influenza il favore de' Grandi, e la potenza de' Governanti, i singoli cittadini riconosceranno in lui come una specie di salvaguardia de' proprî diritti: e ciò sarà da tanto che valga a far loro acquistare la più illimitata confidenza nelle istituzioni nazionali, ed a farli riposar tranquilli sulla imparzialità serena delle sue risoluzioni.

Sì: è solamente alla base di questo sistema che le popolazioni di un libero regno potranno vedere assicurato alla giustizia un imperio incontrastato e saldo, superiore ad ogni arbitrio e ad ogni violenza.

VIII.

Mi rincresce il dirlo, ma non posso ad ogni costo tacere, come, nella sede della scienza del dritto, pochi scrittori sonosi occupati dello im-

(1) Di Bismarck Schoenhausen Principe Ottone, Gran Cancelliere dell'impero germanico, e Presidente del Ministero di Stato, già decorato da S. M. il Re d' Italia del Collare dell'ordine supremo della SS.ma Annunziatá

portantissimo argomento, se togli qualche improvvisato libercolo, o qualche pubblicista alla moda, che ne abbia parlato senza metodo, senza sistema, e, quel che più mette, senza dottrina che attinga le sue ispirazioni nelle fonti purissime ed inesauribili della pratica esperienza, alla quale oggigiorno vediamo sventuratamente sostituito uno sterile e sfibrato empirismo: indizio immanchevole dello scadimento degli studî e del poco valore degli scrittori!

La dolorosa impressione, pel fatto che ho constatato, potrebbe però in certo qual modo attenuarsi se per poco si fermi il pensiero a meditare sulla più che secolare divisione politica di questa nostra Patria diletta, già straziata da prepotenti dominatori, i quali, trasformando in gràn parte il Principato da tutela in tirannia, faceano al loro arbitrio incurvare uomini e cose! (1).

(1) Il Piemonte fu l'unico paese d'Italia che alitò col soffio della libertà le belle istituzioni, di cui ora ampiamente godiamo, e, mercè la coraggiosa fermezza del magnanimo Carlo Alberto, e la lealtà del degno suo figlio e successore, Vittorio Emanuele II, lo Statuto piemontese, già dato ad un popolo di quattro milioni, 25 anni or sono, divenne il patto fondamentale del nuovo Regno.

Ebbene, fu solo in grazia e dopo la promulgazione di questo Statuto, se nel Piemonte e nelle altre provincie italiche, che man mano vendicaronsi in libertà, incominciò a risorgere il vero concetto dell'impiegato. — Però

L'impiegato, per necessaria conseguenza, non fu risguardato che qual cieco strumento de' loro strani voleri: esso non dovea essere d'altro sollecito che di soddisfare alla reale volontà, nelle cui mani risiedeva la sua sorte, e da cui dipendeva tutto il suo avvenire.

Annullata, direi quasi, in modo siffatto la stessa esistenza morale e giuridica del cittadino rivestito di pubblico officio, non venne esso considerato, come doveasi, qual guarentigia di moralità e di libertà, e cadde per ciò stesso nello stremo dell' avvilimento e nella universale sfiducia; sicchè la parola dei pubblicisti fu muta, e quella isolata di qualche anima ardente e generosa, o tenuta in dispregio, o non giungeva a percuotere i timpani di chi fra le orgie reali gavazzava a danno ed a spese de' popoli soggetti e frementi.

Però codesta storia di sventure potrebbe invocarsi come a giustificazione del passato, ma del presente non già.

Mi affretto anzi a soggiugnere come le mutate sorti della giovane Italia, laddove si continuerà a rimanere in questo stato d'inerzia e di atonìa, varranno a costituire da per sè medesime la più solenne condanna dello avvenire.

dopo il 1848, essendosi succeduti gli eventi con rapida e inopinata vicenda, non toccò in sorte alla nuova idea di germogliare, e fu davvero qual poca favilla alla quale non secondò una gran fiamma.

E già i tempi mi sembran maturi per la riforma di cui si tratta, e la via, grazie all'opera di un valente Statista, parmi già resa facile e piana, di guisachè possiamo ancora una volta confermarci in quel vero, cioè; che il lavoro delle nuove idee, attraverso i tempi, vince ogni ostacolo, e finisce per imporsi quasi da sè medesimo alle generazioni.

Il senatore Vacca, già Ministro Guardasigilli, apre la via alla riforma, e se ne fa iniziatore.

L'ex-Ministro di Grazia e Giustizia, comm. De Falco, ne comprese tutta l'importanza, e seguì il nobile esempio.

Però fu solamente gloria invidiabile dell'attuale Guardasigilli (1) di raccogliere seriamente il suo pensiero sopra di essa, di scendere al fondo della quistione, e venirne su con una soluzione che segna un nuovo periodo ne' fasti della magistratura italiana, e gitta incrollabile base ad un novello sistema, che sarà tramandato a' tardi nepoti come a glorioso ed imperituro ricordo del senno degli avi.

Sta a testimonio di quanto affermo il R. Decreto del 3 ottobre 1873 (n. 1,595), che ottenne l'adesione del Consiglio de' Ministri, ed il suffragio autorevole del Consiglio di Stato.

In virtù del Decreto medesimo, apportando il

(1) Il suo nome trovasi segnato, con quell'onore di cui è meritevole, a pag. 61 del presente opuscolo.

Guardasigilli una notevole modificazione agli art. 63, 65, 66, 67 e 68 del regolamento generale giudiziario, stabilì nuove garantie per le nomine, le promozioni e i tramutamenti dei magistrati.

Per esso le analoghe provvisioni governative sul personale della magistratura giudicante, debbono essere precedute (ripeto le parole della relazione alla quale fa sèguito il memorato Decreto), da ponderate e motivate proposte di una Commissione composta di tre magistrati i più idonei per la loro posizione gerarchica, a far conoscere ed apprezzare le qualità, i titoli e le attitudini di ciascun funzionario, e ad illuminare il governo sulle vere esigenze del servizio della giustizia nelle diverse parti del regno.

Per esso il principio della INAMOVIBILITÀ dei giudici solennemente stabilito nell'art. 69 dello Statuto, e, come conseguenza di questo, anco nell'art. 199 della legge d'ordinamento giudiziario del 6 dicembre 1865, è stato assicurato col prescrivere che, laddove trattasi del tramutamento di un magistrato inamovibile senza sua dimanda, od in un collegio diverso da quello da lui richiesto, dovrà esser' egli prima sentito sia personalmente, sia per iscritto.

Per esso il magistrato inamovibile è stato autorizzato a rendere direttamente avvertito il Ministero della presentazione delle istanze concernenti la sua carriera.

E per esso finalmente altre innovazioni sono state tradotte ad atto tendenti a far rispettare semprepiù la indipendenza e la inamovibilità del magistrato; ed altre norme sicure sono state dettate onde le proposte non falliscano *a' principî di migliore giustizia distributiva nelle scelte e nelle promozioni dei magistrati.*

È questo un gran passo dato nella via del progresso, ed ogni elogio sarà sempre scarso e inadeguato al merito di così salutare provvedimento.

Però spetta più larga parte al potere giudiziario nel campo di questa bene intesa riforma, per la quale tuttaquanta la civil convivenza spiega il più vivo interesse; sollecita, com'è, di assicurare a sè medesima un'amministrazione della giustizia specchiata per imparzialità, al disopra delle gare politiche e scevra da qualsiasi sinistra influenza.

E l'illustre Guardasigilli, ne siam certi, rivolgerà tutta la sua attenzione allo stabile ed esatto ordinamento del potere giudiziario, da cui la felicità, secondo la frase del presidente Henrion De Pansey (1), o l'infelicità dei cittadini dipende, e che intenderà con lungo studio e grande amore al maggior possibile perfezionamento, di cui questo elemento sociale è suscet-

(1) Henrion de Pansey — DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE EN FRANCE. (2 vol. in 8°).

tivo, ricordevole di quanto quella vasta mente del Romagnosi avvisò, cioè; che ogni illuminato governo dovrà esser geloso di fare dei giudici un corpo di nobilissimi funzionari collocato al disopra d'ogni altra potestà civile.

E se debba questo potere collocarsi al disopra d'ogni altra potestà civile, nel senso della dottrina del Romagnosi, è arduo problema ancora non risoluto; che ha dato luogo ad ardenti polemiche nel campo della scienza, e che ha affaticato i più eminenti pensatori.

Com'è noto, l'ardito pubblicista, nello entusiasmo vivo ed inteso per la idea che gli ferveva in mente, vagheggiò sinanco la creazione di un Corpo separato ed indipendente dal governo, al quale avrebbe dovuto affidarsi il potere di giudicare con pari confidenza della nazione, dell'accusato e del governo medesimo, i membri delle Corti e dei tribunali.

Anco il più modesto ingegno, come tòcco da elettrica scintilla, dovrà sentirsi scuotere all'annunzio di un pensiero così elevato: esso c' invita a raccoglierci fra noi medesimi, ed a meditare sul merito di una proposta, la quale seriamente ispirasi ad un concetto degno della più alta considerazione: concetto che rampolla ed è figlio da un'idea irrepugnabile, cioè dalla grande importanza che il chiarissimo professóre dava all'ORDINE GIUDIZIARIO, da lui bene a ra-

gione risguardato come un elemento di potenza politica; posto ch' esso è un mezzo di fiducia, di opinione e di comune tranquillità! (1).

Se di tanto riguardo si chiarisce quindi meritevole la più importante delle civili magistrature, se la costituzione di questa ha così preoccupato la mente di uomini, il cui nome è sopravvissuto al vortice turbinoso dei tempi, vorranno sol ricusarsi a porgere il loro valido soccorso a quest'opera importantissima le preclari intelligenze che attualmente compongono il Ministero del regno d'Italia, presieduto da un inclito personaggio, l' elogio del cui ingegno e della cui cooperazione al risorgimento delle italiche sorti, abbiamo non è guari letto, con sentimenti di vera soddisfazione, nelle colonne di due reputati giornali stranieri? (2).

Io nol credo, ed i più elementari dettati della ragione mi confermano nella idea, che i governanti d'Italia si accosteranno, per quanto potranno, a' desiderî scientifici, già frutto di studî maturi e di convinzioni da lungo tempo nutrite e fecondate dall' alito potente di una pas-

(1) Gian-Domenico Romagnosi — Scienza delle costituzioni — Parte 1. cap. VI e VII § 29 e 43 — pag. 36, 37, 43, 50, 51, 52 (fine) 61 63 e seguenti — Palermo 1859 — editore Di Marzo.

(2) V. il MORNING POST., nov. 1873, e lo STANDARD, dic. detto anno.

sione, fra le altre nobilissima, voglio dire del grande amore per lo bene ed il progresso delle umane istituzioni.

Per l'opposito io ho anzi ragione di fare il più illimitato assegnamento sulla persona dell'attuale Guardasigilli, e argomentando dal presente ne traggo i più lieti auspicî per l'avvenire.

E chi non abbia le traveggole dividerà senza fallo queste mie convinzioni, sol ch' egli rifletta in qual'alto concetto tenga il Ministro la magistratura italiana.

E di vero i recenti provvedimenti presi a riguardo della medesima ne fanno splendida prova.

Fra questi, alcerto non ultimo, è da noverarsi quello relativo all'approvazione delle graduatorie speciali e generali della magistratura giudicante e del Pubblico Ministero delle Corti di cassazione di Napoli, Palermo e Torino, e delle dipendenti Corti di appello (R. Decreto 25 luglio 1873 n. 1,5399 — serie 2ª), e delle graduatorie che si riferiscono al personale dei tribunali civili e correzionali e delle preture (RR. Decreti 26 agosto 1873, n. 1542, e 1578).

Nè vuolsi dimenticare altresì come, dopo analoga proposta del Guardasigilli, venne sanzionata dal Senato la formazione di una graduatoria unica per tutta la magistratura, conformemente al voto dalla medesima espresso, la quale, *repudiando le antiche divisioni, vuol' essere*

una, siccome è una la nazione che serve, ed una è la legge ch'è chiamata ad applicare (1).

Dopo tutto ciò, chi ha fior di giudizio si convincerà come il Guardasigilli abbia messo, per quanto è nei poteri della Corona, ogni studio onde fossero secondate le giuste aspirazioni della magistratura; mentre all' attuazione degli altri suoi elevati concetti tendenti a stabilire una serie di più larghe garantie in favore della medesima, e al desiderio di tradurli ad atto, incontrava un ostacolo insormontabile nel rigore di quei principî costituzionali, dei quali egli si è mostrato e si mostra scrupoloso e inflessibile osservatore (2).

Ed in omaggio a questi stessi principî non era dato al potere esecutivo, senza l'intervento di quello legislativo, d'innovare radicalmente le disposizioni della vigente legge organica, modificarle in tutto od in parte, e stabilire criteri

(1) Così la relazione fatta a S. M. dall'on. Guardasigilli, Comm. Vigliani, in data 25 luglio 1873, e questo concetto medesimo è stato ripetuto nell' altra relazione che precede il memorato progetto di legge. (§ VI).

(2) Fa di ciò irrepugnabile testimonianza il pregevole lavoro di cui è menzione a foglio 48 di quest'opuscolo (nota a piè di pagina), ove il rigore de' principî costituzionali, che attinge le sue ispirazioni a studî maturi e profondi, trovasi talmente incarnato da rilevare il sincero convincimento dell'autore sulla materia che formò oggetto del suo esame.

difformi da quelli a' quali essa s'informa. E questa riguardosa circospezione in una materia di così grave momento vuolsi altamente commendare ed apprezzare tanto più, in quantochè è rivelata dalle parole stesse della relazione che precede il decreto del 3 ottobre 1873.

Nella medesima sta scritto che il citato decreto ha per iscopo di soddisfare, « *nei limiti* » *consentiti al potere esecutivo,* alle più urgenti » esigenze. Con esso vengono introdotte alcune » modificazioni nel regolamento generale giudi- » ziario, rimanendo perfettamente intatte tutte » le altre *quistioni più gravi e complesse* che si » rannodano all'ordinamento giudiziario da risol- » versi in avvenire dal *potere legislativo* con » miglior'agio e ad esperienza più matura. »

Possano queste autorevoli parole fare aprire il cuore della Magistratura italiana a liete speranze, e sollevare gli animi a più alti pensieri: possa la Magistratura italiana trarne argomento di conforto, riflettendo che un Ministro d'Italia ne forma oggetto di sue premurose sollecitudini in *aspettazione di altri miglioramenti nell'ordine economico!* (1).

Ed io son certo, in vista di queste care pro-

(1) V. la nota circolare del Ministro di grazia, e giustizia e dei culti in data 13 ottobre 1873, n. 22,514 — 443 reg. circ. (div. 1ª) che alla materia si riferisce.

messe, che non indugierà il Guardasigilli a presentare le sue pregiate proposte.

Anzi se potessi quì esprimere modestamente un mio particolare divisamento, direi che; dovendo venirsi innanzi la Camera dei deputati alla discussione del noto PROGETTO, ben si potrebbero attuare in quella congiuntura tutte quelle modificazioni che avessero per iscopo di concedere maggiori garantie al potere giudiziario conformemente ai recenti postulati della scienza, salvo ad ottenerne in seguito la debita approvazione dal Senato, di conformità a' principii costituzionali che trovansi scolpiti nel nostro Statuto politico.

Nè credo superfluo il ricordare che una proposta di legge, frutto di studî pazienti e maturi, formulata dall'on. sen. Vacca, alloraquando era Guardiano dei sigilli dello Stato, per servirmi di un' espressione assai precisa della costituzione inglese (Keaper of the great seal) (1), fu presa in considerazione dal primo ramo del Parlamen-

(1) È degno di attenzione come in Inghilterra il Guardiano del Gran Sigillo sia lo stesso Gran Cancelliere dell'Impero (lord high chancelor), quasichè all'altezza del mandato siasi voluta far corrispondere l'elevata posizione di un ufficio tenuto dal primo Ministro responsabile, il quale, per fondate e legali ragioni, può ricusarsi a contrassegnare col sigillo dello Stato i decreti degli altri Ministri. — Ammiriamo i savî principî a' quali s' ispira una costituzione che ha saputo conciliarsi il rispetto di tutte le nazioni civili!

to, e sino pel debito esame ad una Commissione speciale deferita. — Era anch' essa intesa a tutelare con più saldi presidî l'indipendenza del magistrato, a ricingere di guarentigie il potere giudiziario, ed ispiravasi ad un concetto armonico; e se il progetto medesimo non è del tutto cònsono a' desiderati della scienza e della dottrina, vi si accosta però grandemente, e costituisce sempre un precedente autorevole, il quale esercita un valore che non vuolsi dimenticare, e che innanzi il Senato potrebbe utilmente invocarsi.

Se io volessi quì passare in rassegna tutto ciò che forma il desiderio scientifico degli scrittori di dritto pubblico stranieri e nostrani dovrei accingermi a scrivere un separato volume.

Però non ne ho l'agio, non ne ho il tempo, e mi limito solo ad additare questo nobile campo di studio a' cultori della scienza, a chi ha il potere di posare il problema, a chi ha competente autorità per iscioglierlo.

Nel vastissimo campo delle opinioni i più chiari pubblicisti si accordano in questo concetto cioè; che l'indipendenza del magistrato giudicante non consista soltanto nella sicurezza di andare illeso dalle sospensioni e dalle rimozioni in seguito al personale giudizio che il magistrato pronunzia. — La indipendenza è altresì la sicurezza che il magistrato, in causa di cotesto suo

giudizio, non sarà privato dei giusti e legittimi progressi nella propria carriera: più ancora la indipendenza significa la impossibilità di nutrire speranze che il giudizio frutti compenso (1).

Giusta e sublime idea, dirò col Taparelli (Ordini rappres. — vol II, 407 — 8), è quella di porre l'interprete della giustizia in quell'altissima e splendida regione di atmosfera tranquilla, ove la ragione giudicatrice trovasi assicurata da ogni nebbia e da ogni commozione in forza delle sociali istituzioni!

Un ex-Ministro di grazia e giustizia di cui serbo una lettera gentilissima, come a pegno di

(1) Duolmi che nel caso in ispecie debba discordare dalle idee del simpatico autore della storia della legislazione italiana.

Nel suo prezioso libretto sull'*Autorità giudiciaria* il chiaro pubblicista, quasi mutuandosi le idee del Bellott svolte nella « *Sposizione dei motivi della legge del Canton di Ginevra del 5 dicembre* 1832 » dice che i criterì nascenti dai sistemi di amovibilità e d'inamovibilità si riducono a questa alternativa: o si cerchi di tener vivo lo zelo dei giudici, di mettere tra essi in moto i sentimenti di emulazione e le speranze dell'ambizione, allora conviene che sieno amovibili: o si mira a levare d'attorno ad essi le distrazioni e le inquietudini, ed a promuovere l'idea della loro imparzialità, ed a ciò conferisce l'inamovibilità.

Non accetto la posta alternativa per i motivi dianzi accennati, ed insisto nelle mie idee che con impeto irresistibile seguono il loro corso nella via gloriosa del progresso.

caro ricordo, ventilò la quistione, ma non gli fu dato di scioglierla. — Egli erasi prefisso di studiare e risolvere poscia il problema non solo rispetto alla magistratura giudicante, ma in quanto risguarda altresì i Rappresentanti del M. P. — Però il tempo ruppe a mezzo le concepite speranze (1).

Ciò prova come ogni idea esatta, anche attraverso i maggiori possibili ostacoli, incontra sempre fra gli uomini le sue simpatie, come si sviluppa il pensiero, e come col tempo giungerà esso alla maturità del suo germoglio. Ed il tempo scioglierà il nodo della quistione, se gli uomini sapranno trarne partito.

E chi vorrà mai dubitarne? — Preso una volta l'abbrìvo, è mestieri valicare a golfo lanciato il vastissimo pelago; e la Germania anche di

(1) Provvedimenti sulla unificazione legislativa, e sulla amministrazione della giustizia — Atti della Sessione 1869-70. — Seconda della X legislatura: prog. di legge presentato dal Ministro delle finanze pei provvedimenti relativi al pareggio del bilancio nella tornata del 10 marzo 1870. — La relazione fu elaborata da quell'insigne personaggio, ch'è il comm. Matteo Raeli, attuale Vice Presidente del Consiglio di Stato.

La lettera di cui sopra è parola è del 22 maggio 1870, e fu ricevuta dall'A. dopochè avea rassegnato al Ministero di grazia e giustizia un altro suo speciale lavoro — « Sulla sorte de' Segretarì di Regia Procura, di fronte al nuovo progetto *sull'amministrazione della giustizia.* »

ciò luminosissimo esempio ci porge; sicchè, *arrepta occasione*, è giocoforza che si proceda senza esitazione a risolvere un problema che si è con tanto ardore agitato sin dalla metà di questo secolo, non solo in quanto risguarda la magistratura giudicante, ma la requirente altresì e tutti i funzionarî che dalle varie amministrazioni governative dipendono (1).

Ma se questo è un general desiderio, ed un bisogno già avvertito da tempo, io non so abbastanza spiegare come, e perchè siasi creduto che possa agevolmente disgiungersi la causa della

(1) I più autorevoli periodici italiani inneggiarono alla riforma, ed augurarono all'on. Guardasigilli sufficiente lena e vigore onde continuare nella via per la quale si è messo.

Fra questi valgami ricordare la « Opinione di Roma » la « Nazione di Firenze » e sinanco la « Gazzetta di Milano. »

Però nessuno di quei periodici si è preoccupato seriamente del grave subbietto, che il giornale la Nazione, a preferenza de' suo' confratelli, intravide, e quinci abbandonò (n. 296-23 ottobre 1873 — a: XV), limitandosi a dire come sia desiderabile che il Guardasigilli rivolga il suo ingegno e la sua operositá onde venga stabilito un sistema, mercè il quale tutto ciò che concerne la sorte del giudice possa esser sottratto al dominio della *burocrazia*.

Spero che la stampa, questo potente ausilio della pubblica opinione, quest'àncora di salvezza de' liberi governi, vada approfondendo la materia, meglio che pel passato, e dia saggi adeguati di quel senno pratico al quale si è sempre ispirata.

magistratura da quella che riflette i pretori, i funzionarî del P. M. e gli ufficiali delle cancellerie e segreterie giudiziarie.

Io ritengo fermissimamente che una riforma di tal genere sia come una sintesi vitale, da cui non si possono a comodo, per avarizia di tempo e di fatica, dividere e staccare le parti.

Io credo sia unico, teoricamente parlando, il principio dal quale è governata la soggetta materia, che sia una l'idea che lo ispira, e dalla quale quello rampolla.

Però, come avviene di tutte le quistioni di principio, anco è a dirsi di questa, la quale nelle sue modalità, si esplica sotto diverse sembianze, comunque la natura della quistione sia sempre la stessa, e ne sieno per ciò stesso identiche le conseguenze.

È degno di nota che i funzionarî testè cennati, e quelli di cancelleria e segreteria, non trovano nella legge organica giudiziaria alcuna salvaguardia che possa renderli immuni, all'evenienza del caso, da un ingiusto attacco, e sottrarli conseguentemente alle dure pruove di un possibile arbitrio.

Mi proverò a dimostrarlo un po' largamente, e terrò innanzi tutto proposito dei pretori, poscia degli ufficiali del P. M. e finalmente dei funzionarî delle cancellerie e segreterie giudiziarie, stringendo in una forte unità, per quanto

mi riescirà possibile, e per quanto la materia il consenta, tutti i miei pensieri.

IX.

Il pensiero suscita il pensiero, l'opera provoca l'opera; ma quello che importa è di condurla ad un'adeguata conclusione.

È questo un concetto che racchiude una grande verità, la quale però non ha trovato finora in Italia serî ed efficaci sostenitori, se si pon mente che alle discussioni larghe e illimitate, alle polemiche vive ed ardenti, quasi sempre non vediamo tener dietro i fatti.

Quante promesse non sono state fatte a riguardo dei pretori, quanto non si è scritto e detto a riguardo dei Rappresentanti il Pubblico Ministero!

Eppure qual cosa si è conchiusa? — Poco in quanto ai pretori, nulla rispetto agli ufficiali del Pubblico Ministero!

Uomini di Stato, Senatori, Deputati, Commessioni parlamentari, pubblicisti, procuratori generali di Corte d'appello ed altri funzionarî eminenti sonosi occupati di quest'argomento, ma sinora, se togli lo sperabile miglioramento economico a vantaggio de' pretori, nulla del resto si è fatto, e può ripetersi per tutte le altre quistioni il *sub judice lis est* del lirico romano!

Nell'interesse dei pretori si levò, in una recente discussione, quasi una voce concorde nell'aula del Senato, e si disse che quella carriera non presentava alcuna attrattiva, sicchè i migliori disertavano il campo.

Si venne poscia ad una pratica conclusione relativamente all'aumento de' loro scarsi stipendî, ma sinora lo sperato miglioramento non è stato tradotto ad atto, ed è necessario che volga qualche tempo ancora, avvegnachè non possa imminentemente la Camera dei deputati dedicarsi all'esame dell'analogo progetto per l'abbondanza delle materie che trovansi sottoposte alle sue deliberazioni.

Oltre il miglioramento economico di cui è parola non vuolsi tacere come sia stato altresí assicurato ai pretori mercè il progetto medesimo, già approvato dal primo ramo del nazional Parlamento, un avvenire meno sfavorevole nella carriera, riserbandosi ad essoloro tre quarte parti dei posti vacanti nelle promozioni a giudice di tribunale, ed a sostituto procuratore del Re.

Però questo è ancor poco, ed è quindi mestieri far più larga parte nella via delle salutari riforme, per la quale si è messo l' onorevole Guardasigilli, a questa benefica magistratura che sparsa sopra tutti i punti, e posta a contatto di tutte le popolazioni, rappresenta l'imagine più viva della giustizia sociale (1).

(1) V. — G. Pisanelli — Per l'accrescimento della com-

Parlare della sua importanza sarebbe lo stesso che recar vasi a Samo o nottole in Atene, mentre ciascuno conosce l' altezza del mandato a quella conferito, e gli eminenti servigi ch' essa rende allo Stato, alla giustizia ed alla società.

Difatti i nuovi codici han largheggiato di fiducia verso la magistratura medesima, ed han confidato a quest'unico giudice nelle materie civili e commerciali il potere di giudicare sino a L. 1,500, ed in talune cause *eccezionalmente* sino a qualunque valore; e nelle penali di tutti i reati per contravvenzioni di polizia, e per delitti punibili sin con tre mesi di carcere, e con multa estendibile fino alle L. 300.

Eppure, malgrado l' importanza della nobile sua missione che tocca agli averi, alla libertà ed all'onore de' cittadini (che vale il tacerlo?) non sfolgora la magistratura anzidetta di quel lustro di cui la vorremmo circondata, è sfornita di quelle garantie che possano rialzarne il prestigio, e, quel che più monta, è scarsamente retribuita.

Le si volle altra volta quasi imprimere un carattere di nobiltà e di grandezza affibbiandolesi un nome che alla mente richiama la gloria di un tempo che fu, ed una civiltá che seppe snebbiare le tenebre dell'ignoranza, soggiogare le gen-

petenza dei giudici di mandamento (pretori) p. 30. — Torino, stamperia reale a: 1864.

ti con la spada e con la toga, e dettare le leggi al mondo universo.

Ma i nomi non posson certamente mutare le cose, e se quelli debbono a queste convenire allora sarebbe mestieri richiamare questa istituzione, se pur fosse a' dì nostri possibile, al prisco vanto e allo splendore antico.

Ma se questo pensiero non può tradursi ad atto, io non so con quali ispirazioni siensi voluti questi giudici minori addimandar pretori dalla nuova legislazione, sicchè, pria di trattare la quistione relativa alle *garantie*, non istimo superfluo di spendere anche su ciò qualche parola che valga, se non altro, a soddisfare un ardente desiderio dell'animo mio.

E per iscendere alla conclusione è mestieri che io premetta le seguenti considerazioni:

Nella legislazione degli antichi Stati Sardi, e presso quasi tutte le varie legislazioni degli Stati che man mano vendicaronsi in libertà, questi giudici minori vennero denominati — giudici di mandamento, — e nel Codice di proced. civ. del 16 luglio 1854, come nell'altro del 20 novembre 1859 per gli Stati Sardi non fu fatta al riguardo alcuna innovazione (1).

(1) La procedura civile in Italia era regolata da quattro codici diversi; quello del 1819 per l'ex-Reame delle due Sicilie, il regolamento toscano del 1814, il Codice Sardo del 1859 — esteso nel 1861 alle Marche ed all'Umbria —

Ritennero esatta quella denominazione la Commissione creata ne' primordî del regno del magnanimo martire di Oporto (1843), e le altre elette dalle due Camere del parlamento subalpino nel 1848.

Disputossi ben vero tra il Governo e la Commissione della Camera de' Deputati (1) se i tribunali di *Prima Cognizione*, dovevano invece appellarsi Tribunali provinciali, se a' *Magistrati di appello* e di *Cassazione*, avessero dovuto sostituirsi le parole Corti di appello, e Corte di Cassazione, perchè, come disse il chiarissimo relatore (2), la parola *Magistrato* indica più specialmente le *persone* singole de' Consiglieri, an-

e, per la procedura contenziosa, anche alle provincie parmensi e modenesi, e il regolamento lombardo del 1796, modif. dalla legge del 1862.

(1) V. la relazione del già Ministro di grazia e giustizia comm. Carlo Boncompagni fatta occasionalmente alla presentazione del progetto del cod. di proc. civ. per gli Stati Sardi alla Camera de' deputati nella tornata del 22 marzo 1853, quella della Commissione creata dalla Camera de' deputati per riferire sul progetto medesimo, e finalmente l'altra della Commissione eletta dal Senato, nel maggio del 1854, di cui formavano anche onorevole parte gl'illustri Senatori Sclopis e Stara.

(2) Il comm. Sebastiano Tecchio: uno de' più infaticabili campioni della libertà della patria, già Deputato in tutte le legislature del parlamento subalpino e di quello italiano, sino a che fu elevato alla dignità di Senatore del regno.

zichè il Collegio dei Consiglieri che giudicano (1), ma neppure fu affacciato il pensiero che avesse dovuto immutarsi il nome a' giudici di mandamento.

Nè d'altronde il legislatore italiano ci ha fatto conoscere i motivi che tale innovazione consigliarono. È ben vero che in una nota apposta alla relazione fatta a S. M. nel 25 giugno 1865 sul cod. di proc. civ. si legge la seguente dichiarazione:

» Con la legge sull' ordinamento giudiziario, per le ragioni cha saranno svolte nella relaziozione apposita, la denominazione di giudici di » mandamento fu mutata in quella di pretori. »

Però il Guardasigilli dell' epoca avendo poco tempo dopo abbandonato il potere, la promessa non fu attenuta, e, quando anche quella relazione sia stata compilata, ciò che s' ignora, è sempre un fatto sicuro ch' essa non passò nel demanio del pubblico.

E nella provincia della meriggia Italia, ove » questa istituzione cresceva rigogliosa di vita » e promettente, piena di autorità di fiducia e

(1) Col Decreto del 16 luglio 1854 dato a Stupinigi all'art. 5 fu disposto che, col 1 aprile 1855, i tribunali di prima cognizione avrebbero dovuto assumere il titolo di Tribunali Provinciali, i magistrati d'appello ed il magistrato di Cassazione l'altro di Corti d'appello e Corte di Cassazione.

di prestigio » i funzionarî di cui si tratta prima appellaronsi giudici regî di circondario, a qual nome, dopo la pubblicazione della legge organica del 1859, che trovavasi già in vigore nelle antiche province, quello di giudice di mandamento venne sostituito.

Però, avvenuta la codificazione italiana del 1865, come la denominazione dei tribunali di circondario fu mutata in quella di tribunali civili e correzionali da usarsi indistintamente e secondo la materia della quale hanno i tribunali medesimi ragion di occuparsi, così quella di giudici di mandamento fu mutata nell'altra di *pretori* in virtù della nuova legge d'ordinamento giudiziario, come più innanzi si è posto in rilievo.

Od io m'inganno, od è vero che la nuova denominazione, la quale ci rimembra un glorioso passato, non ben si attaglia alle attuali funzioni dei pretori, quantunque sempre importantissime, ed alla posizione che loro è stata creata dalle moderne legislazioni.

E per sincerarci di ciò non dobbiamo, anche dal solo punto di vista storico, che svolgere le pagine dei libri immortali di Varrone, di Livio e di Cicerone.

Per essi sappiamo come nei primissimi tempi di Roma con questo nome chiamavasi ogni magistrato o personaggio che presiedeva a cose sacre

e profane, e che 387 anni dopo la fondazione di essa il titolo di cui è parola limitossi ad una parte della magistratura, che per amministrare giustizia volle saviamente crearsi.

Nell'assenza dei consoli, i pretori erano chiamati altresì a compiere le funzioni che dovevano quelli disimpegnare, *munus consulare sustinebant*.

La formola del giudicare che si esplicava con le seguenti parole — *do*, *dico*, *abdico* ricordava ad un tempo la maestà della legge, e l'autorità veneranda della loro carica.

Nell' anno 510 di Roma è creato il *praetor urbanus* (praetor major) il *praetor peregrinus* (praetor honoratus), e nel 527 e nel 556, quando il vessillo delle aquile latine fu inalberato sulle torri e sovra i bastioni delle regioni sicule e sarde, e nelle spagnuole, furono mandati i pretori romani a governare le province soggiogate.

Nel 604 segue una notevole trasformazione di questa magistratura, ed un pretore fu eletto in Roma per le accuse di estorsione (de repetundis), il secondo per quelle di brighe (de ambitu), il terzo pei delitti contro lo Stato (de majestate), il quarto per gli abusi del pubblico erario (de peculatu), e tutti sappiamo come gli editti pretoriali dopo il 686 formarono materia di studio a' giureconsulti; e che Salvio Giuliano, per

ordine dell'imperatore Adriano, ne fe raccolta sotto il titolo di *Edictum perpetuum* o *Jus honorarium*, il quale servì quindi al *Corpus juris* di Giustiniano.

I nomi di Silla, di Giulio Cesare, di Ottavio, di Antonio, di Lepido, di Augusto, di Tiberio, di Claudio, di Marco Antonio e di Valentiniano van legati alla storia del dritto pubblico e della giurisprudenza romana per le importantissime innovazioni che arrecarono all'ordinamento di questa magistratura onde meglio corrispondesse alla sua missione sociale, all'altissimo mandato affidatole ed allo scopo della istituzione.

Però i fatti mal corrisposero alle intenzioni, e, moltiplicata col numero, essa tralignò dalla sua prima origine, e trascinò una vita tapina, finchè parve a Giustiniano ottimo partito di sanzionarne la completa abolizione.

E con la memoria se ne perdette anco il nome, sino a' tempi in cui la *Rivoluzione*, cercando forme e denominazioni dalla repubblica romana, la richiamò a nuova vita; sicchè la pretura, dopo tanti secoli, si vide rinascere e si rinnovò come la fenice della favola.

Però se il nome di quella risorse, la istituzione giacque per sempre.

I legislatori italiani a buon dritto orgogliosi di quelle nostre istituzioni che fecero meravigliare il mondo, e che seppero dirozzar la scar-

migliata barbarie de' popoli, credettero savio consiglio di far rinascere alla lor volta la pretura in Italia, ma il nome glorioso di questa non risponde per fermo alla odierna sua istituzione ed alla modesta cerchia delle attribuzioni confidate al pretore.

Premesse le superiori considerazioni io quindi conchiudo che il nome di *pretore* mal si conviene a' giudici di cui è argomento; e con maggior ragione del senatore Borgatti (1), il quale non sa comprendere perchè i magistrati delle Corti debban chiamarsi *consiglieri*, quando essi giudicano, e non consigliano; così io propongo perchè la denominazione di *pretore* venga mutata in quella di *giudice di mandamento*, se pur siamo teneri di quella proprietà di linguaggio e di quella *convenevolezza* di vocaboli che rendon bella la lingua del *sì* nelle opere dei nostri grandi connazionali, le quali formano l'unica eredità che la rabbia degli stranieri non sia mai giunta a strapparci!

Ma lasciando i nomi che han dato luogo ad una breve digressione, di cui mi si concederà certamente vènia, e scendendo al fondo della quistione della quale è mio pensiero soprattutto occuparmi, è mai possibile, io dico, che

(1) V. Atti del Senato — a: 1873. Discussione in ordine alle modif. della legge d'ord. giud.

a questo giudice minore soggetto a mobilità di giudizî e d'impressioni, e costretto a menare quasi sempre una vita disagiata, non debba pensarsi seriamente, sia per premunirlo contro gl'ingiusti attacchi della malevolenza, sia per migliorare la sua condizione economica, malgrado le maggiori possibili angustie in cui versa il pubblico Erario? — E come no, se ogni suo dovere gli dà un dritto al rispetto ed all'amore di tuttaquanta la civil comunanza?

E non ci dorremo forse, come di una grande sventura nazionale, *quod Dii avertant*, quel giorno in cui apprendessimo di non potere riposare più in pace sulla imparzialità dei pronunziati di questa magistratura, e sulla volenterosità e disciplina della medesima, i cui giudizî personali uopo è che subordini alla fede solennemente giurata, ispirandosi a quei principî liberali che formano la più gloriosa conquista della odierna civiltà.

E siamo pur sicuri che Carlo VIII non poteva alludere solamente alla magistratura giudicante quando esclamò, che la sicurezza de' magistrati è l'àncora di uno Stato; nè aveva torto Luigi XI quando ammoniva il suo successore dicendogli che « *l'observation d'icelle serait une des grandes assurances de son État!*

Non è adunque possibile che una magistratura la quale è bene spesso fatta segno a' più violenti

attacchi e che deve agitarsi in una ridda d'inferno, specialmente nei piccioli centri, debba essere scarsa d'ogni legale garantia, ed esposta a cadere in preda degli odî interni e delle ire cittadine.

É bello decretare una legge, e torna agevole altresì compilare un regolamento nel silenzio del proprio gabinetto, ed al lume di vigilate notti; ma è ben difficile alcune volte mandarli ad effetto per le infinite perturbazioni che bene spesso arrecano, per gl'interessi, qualche volta anche secolari, che schiantano, e per i serî ostacoli che la libertà dell'agire umano di continuo frappone a tuttociò che non risponde alle mire di un bene egoistico, che attinge il suo èssere negli strani principî del sistema dell'utile personale spinto all'esagerazione, e giammai giustificabile.

Intanto questa magistratura esposta incessantemente al difficile cimento della pratica attuazione delle leggi che suscitano attriti incredibili, e destano passioni ch'è costretta a domare ed a vincere, non può contare sull'appoggio valido e immanchevole di una potenza tutelare che precluda l'ádito alla calunnia, e guasti i piani del calunniatore.

Ma con qual senno una magistratura che disimpegna così nobile còmpito (giova ripeterlo ancora una volta), ed alla quale è affidato un ministerio così augusto può lasciarsi sfornita di garantie che possano metterla al coverto dalle persecuzioni illegali, o da' giudizî inetti e pas-

sionati spinti dall'orgoglio irritato di un ingiusto potente e dalle passioni cieche e sfrenate delle moltitudini?

Con qual senno possono ritardarsi le garantie in favore di una magistratura che, lungi di accattàr popolarità o piegarsi alle altrui esigenze, deve essere impassibile e inesorabile come la legge che è chiamata ad amministrare?

A dir vero, lo istituto dei consigli giudiziarî presso le Corti di appello e di Cassazione aveva fatto aprire il cuore di questi magistrati a liete speranze. Forse il pensiero, universalmente diviso, di vedere immegliata la loro condizione economica, suscitò quest' altro pensiero nei governanti d'Italia; ma ov'è l'opera? — L'opera è ancor di là da venire, e finchè l'idea che si è suscitata non verrà mandata ad effetto, essa sarà fatta sempre segno alla più viva aspettazione.

Per chi nol sappia, mi piace il notare che ai Consigli giudiziarî presso le Corti d'appello, Consigli che io chiamerei meglio *amministrativi*, guardando lo scopo al quale essi s'ispirano, ed il fine cui sono diretti, vagheggiavasi di affidare l'altissimo còmpito di segnalare all'attenzione del Ministro Guardasigilli i nomi dei funzionarî, che, lungo il corso dell'anno, maggiormente eransi distinti nell'adempimento della loro missione, come ai Consigli giudiziarî presso le Corti di cassazione, oltre allo accennato, io vorrei che si affidasse

anco l'altro còmpito (forse di maggiore utilità ed importanza), di dar parere cioè; sulla remozione dal servizio dei funzionarî *amovibili*.

E questi stessi Consigli *amministrativi* potrebbero elevarsi a Consigli di disciplina, e dovrebbero essere investiti del potere di chiamare il funzionario incolpato, onde rendere personalmente ragione dei falli di cui vuolsi *responsabile*.

Potranno così diradarsi le tenebre che una denunzia od un rapporto qualsiasi, anco di autorità debitamente costituite, avean saputo addensare, per mala fede non già, ma perchè attorcigliate, con ogni genere di artifizî, tra le spire di un guastamestiere o di qualche azzeccagarbugli.

Alla fin fine non chiedesi se non questo cioè; che ai magistrati amovibili non sia negato ciò che la legge concede, e largamente, a qualsiasi altro cittadino. Vuolsi che la luce si faccia ampia, intera, limpidissima, e che il vero trionfi, e sempre. Vuolsi che non sia dimenticata la grande massima del dritto romano, ch'è il fondamento di ogni legislazione, cioè; *nemo condemnari potest nisi auditus vel advocatus*.

La luce di questa verità ha già brillato a' più eminenti intelletti, e, facendosi interpreti di quest'ordine elevato d'idee, gli onorevoli Componenti la commissione della camera dei deputati scelti per istudiare il progetto di legge presentato dal-

l'ex-presidente del consiglio dei ministri, ministro dell'Interno (Lanza) *sullo stato degli impiegati civili*, sul quale più tardi sarò chiamato dalla soggetta materia a spendere qualche parola, hanno in esso stabilito che sarà data notizia all'impiegato sottoposto al Consiglio di disciplina della colpa a lui imputata, con invito a giustificarsi o personalmente, o con un memoriale da lui sottoscritto. (Capo IX, art. 55).

Ciò fa onore non meno alle leali intenzioni del Ministro proponente, che all'altissimo senno della Giunta parlamentare, la quale, arridendo alla proposta ministeriale, conservò l'articolo di cui è argomento nel contro-progetto dalla medesima compilato.

La mercè quindi di questa salutare riforma, rimanendo ferme le regole sull'amovibilità dei pretori, sarebbe ai medesimi assicurata una garantia, sulla cui importanza non è lecito discettare, e che trova anche conforto autorevole nello operato della Commissione anzidetta, della quale formavano parte uomini competentissimi a giudicare di una materia così delicata, avendo parecchi dei medesimi spesa mezza la loro vita in pubblici officî.

Ed anco se così non fosse, converrebbe sempre apprezzare al suo giusto valore la importanza di una riforma, la quale, riducendo le istituzioni a' suoi veri principî, siccome della pro-

sperità e della bontà delle repubbliche il Machiavelli scrivea, potrà farci tenere alla nostra volta stretti a quel grande principio che fu guida costante dei romani giureconsulti, cioè; *Hoc aequitas suggerit quamvis jure deficiamus !*

In Prussia, in Sassonia noi vediamo questa magistratura circondata di altissimo prestigio.

È un giudice di Tribunale, il quale, per temporanea delegazione, amministra giustizia entro l'àmbito giurisdizionale assegnatogli, e decide le cause or solo, ora in conserva con altri.

Tre provati giureconsulti han vagheggiato, abbenchè con criterî l'un dall'altro discordanti, la attuazione in Italia di un tale ordinamento (1), e la verità, vincendo ogni ostacolo, finirà collo ottenere il trionfo cui aspira.

Quale autorità abbiano i suoi pronunziati, di qual luce sfolgori in quelle parti di Europa la magistratura di cui è argomento, riesce inutile che qui si ripeta.

(1) Il comm. G. Pisanelli, già Ministro Guardasigilli, ed il comm. F. Auriti, proc. gen. di corte di appello; e con più larghe vedute il compianto cav. G. Calvino, prima celebre avvocato, e poscia presidente di tribunale di commercio, a quale carica venne nominato dopo la pubblicazione di parecchi suoi importanti lavori sul giure-commerciale.

A lui che, con affetto più che paterno, m'indirizzò negli studî, rendo questo tardivo e spontaneo tributo di pubblica lode!

Scrittori di polso l'han già dimostrato, e spero che i loro ammonimenti ci faranno rinsavire, ci faranno abbracciare il principio, e c'infonderanno il coraggio di mandare ad effetto una riforma, che possa far semprepiù prosperare i nostri ordini politici all' ombra delle pubbliche libertà e di leggi benefiche e sapienti, le quali, persuadiamocene una buona volta, non possono acconciarsi a' bisogni di un popolo la mercè di un decreto che le promulga; bensì col senno che le corregge, e col tempo che le matura (C. Cantù, cap. CXCIII — st. degl'italiani, tom. IV). Ma se ciò pel momento non ci è dato di conseguire, si faccia almeno opera perchè le sorti della classe nobilissima dei pretori vengano sensibilmente migliorate, onde quella carriera possa allettare i migliori a farne parte; facciamo in modo che venga assicurata ai medesimi una decorosa posizione al presente, e la speranza di migliore progresso nello avvenire, e quel che più monta quella *sicurezza di stato* che valga a sottrarli alle ansie trepide che bene spesso le lotte partigiane e le codarde accuse fan sorgere nei loro animi: facciamo in modo che le armi della calunnia possano spuntarsi nelle mani stesse dei calunniatori: facciamo in modo che il carattere di questo giudice minore possa temprarsi alla lotta sempre sleale, e qualche volta selvaggia, che gli si muove da gente cui fa notte innanzi

sera, la quale, specialmente in taluni comuni, sempre irrequieti, e qualche volta ingovernabili, non lascia intentato alcun mezzo onde minare le più onorate individualità, sol perchè tengono alta la bandiera del dovere e della giustizia fra l'urto degli opposti partiti, nè si pèrita di spargere il dubbio sulla rettitudine d'ogni più onesto intendimento e sulla imparzialità d'ogni più retto e imparziale giudizio.

Non c' illudiamo per Dio! — Vi ha dei funzionarî, la cui fibra nelle lotte della vita si martella e si affina, ma taluni altri, ed è forse il maggior numero, appena trascinati alla pugna si perdono d'animo, smarriscono il vigore delle loro forze, e disertano ingloriosamente il campo perchè la legge, essi dicono, è scarsa di garantie, e non dà loro fidanza di smascherare le cupe calunnie ed offrire le più larghe giustificazioni su quanto dai medesimi nell' esercizio delle proprie funzioni è stato operato.

Non c' illudiamo! La necessità di rinvigorire sollecitamente il personale dell' amministrazione giudiziaria con elementi d'incontestabil valore, che valgano a far'elevare la giustizia a quell'alto grado di riputazione e di forza che l'è necessaria, l'un dì più che l' altro c' incalza con forza maggiore.

Ora onde potersi asseguir questo scopo fa mestieri che la gioventù cólta e studiosa scorga

nella carriera delle preture (come oggidì si appellano), una condizione onorifica ed un avvenire confortante, e che possa esser tratta ad entrarvi e a dedicarvisi con intendimenti serî e con onesta baldanza di propositi: senza di che, disanimandosi i migliori, vi si caccerà dentro la mediocrità necessitosa, e sarà una realtà di fatto quel che disse Proudhon cioè; che — *la médiocrité devenait la condition générale*, *et la superiorité de génie* (ingegno) *l'exception* (1).

Riassumo, dopo tutto ciò, le mie idee in due parole: date coraggio e speranza a questi principali esecutori delle leggi, date loro *sicurezza di stato*, miglioratene sensibilmente le sorti economiche, ed avrete soddisfatto le legittime impazienze del paese non meno, che i pur troppo giusti e ardentissimi desiderî di questa benemerita e generosa magistratura.

X.

Per idolatria del proprio ingegno e delle proprie idee, è pur troppo vero che si abbandona qualche volta il culto della verità, e si rimettono in disputa tutti i principî.

Però quando gli Stati sono retti a libere for-

(1) P. I. Proudhon — Egalitè des droits — etc. Bruxelles et Leipzig — 1860.

me diviene a chicchessia possibile di palesare la verità medesima, ed imporre lealmente i proprî concetti, senza mettersi a sbaraglio della piazza, o, peggio, divenire zimbello di chi professa le opposte dottrine.

L'ultima mia parola fu rivolta ai pretori, ma alla causa dei pretori quella va unita dei funzionarî del Pubblico Ministero, per la quale istituzione sono profondamente scisse in Italia le opinioni da farci ripetere quel detto elevato del Paschal, cioè; *vérité au déça des Pyrenées, erreur au de là.*

Però tra coloro che una sennata riforma propugnano del P. M. e tra quelli che, sotto sembianze di riformarlo, vorrebbero minarne la esistenza, corre un abisso.

In quanto a me, non credo che una grande istituzione possa essere destinata a perire, o che possa farsi morire a colpi di spillo, specialmente in un tempo in cui la quistione concernente il P. M. pare che abbia trovata da sè la via onde potersi *sciogliere adeguatamente.*

Le migliori riforme, disse il chiarissimo personaggio cui trovansi meritamente affidati i sigilli dello Stato, non sono mai le più affrettate, ma quelle meglio meditate e meglio maturate. Soprattutto nei governi parlamentari conviene procedere con molta prudenza nell'introdurre mutamenti radicali nelle istituzioni che si trovano

da lungo tempo stabilite nel paese, e che costituiscono, per così dire, una parte del suo patrimonio civile (1).

Ciò è esatto: ma la inesorabile logica dei fatti ed una stringente necessità spingono e Governo e Parlamento a procedere nella via della riforma del P. M. onde non accada che i migliori si disamorino di questa carriera, vedendola priva di garantie e non promettente di più lieto avvenire.

E di vero se un corpo giudiziario mutabile per elezione, fluttuante a tutte le ondate della opinione paesana, e che ha l'alta missione e la autorità di vigilare a grandi interessi sociali debba poi rimaner privo d'ogni appoggio, io non saprei ben dire.

Ed è per questo che fo caldissimi voti onde la quistione venga posta una volta, e al più presto, in modo solenne e perentorio, affinchè possa finalmente sciogliersi col concorso e col volere della maggioranza.

Mi si permetta quindi che portassi anch'io il sassolino al vasto edificio, e che spendessi qualche parola su questa importante quistione, di

(1) Sed. del Senato del regno in data 12 dicembre 1873, p. 17, discussione del progetto di legge per l'approvazione dello *stato di prima previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno* 1874 — Risposta data all'on. sen. Borgatti che avea accennato nel suo discorso alla riforma del P. M.

cui ebbi già ad occuparmi fuggevolmente in un precedente lavoro, ma che ora possiamo chiamare di *viva attualità.*

Onde procedere con ordine logico esaminerò innanzi tutto se questo istituto meriti di venir conservato, o debba scomparire, o sia invece destinato a prosperare arrecandosi allo stesso quelle utili riforme che sonosi oramai riconosciute indispensabili.

Alcuni scrittori sostengono in sul serio che il P. M., così com'è attualmente ordinato in Italia, costituisca una minaccia per la magistratura giudicante, sia un'istituzione di lusso ed una ruota d'inciampo al celere andamento della giustizia, e finalmente che il P. M. sia mancipio del potere esecutivo. Questa pianta mortifera viziata nella sua radice, così proseguono, è mestieri che venga sbarbata; è in sostanza un membro malsano del corpo umano ch'è mestieri recidere col ferro onde non arrecare la cancrena alle altre parti del corpo istesso tuttavia non viziate nè guaste. — *Immedicabile vulnus ense recidendum est, ne pars sincera trahatur* (*Ovidio*). — Altri, forse più logici, non combattono la istituzione, ma desidererebbero che il P. M. non intervenisse nelle civili udienze, ed i primi sostengono a tutta oltranza, ciò che ai secondi probabilmente non spiace, che il P. M. medesimo agisca per le vie coperte della *buroerazia*, e che i suoi poteri il-

limitati sul personale violentano qualche fiata le più oneste coscienze.

Fidente nella sua posizione (così essi affermano), vuole ingerirsi dovunque gli vien fatto di estendere il suo dominio, manomette, per esagerato spirito di fiscalismo, qualche volta anco la legge medesima che a suo libito vuole intendere ed applicare, interpretandola come meglio convenga alle sue vedute non sempre spassionate, e, quel che più mette, qualche volta ispirate da un Ministro di grazia e giustizia che il comanda a piacere, e che il potrebbe molto agevolmente farlo capitombolare *ad nutum* dall' alto del suo seggio nel fondo di un abisso.

Sembravami, a dir schietto, quasi impossibile che in Italia si fosse giunti in questi ultimi tempi a così strana conclusione.

Però questo fatto ci mostra ancora una volta a quali estremi ed a quali ultime conseguenze conduca il fanatismo di una idea spinta fino agli eccessi, ed una dottrina che non sa imporsi alcun freno, o segnare a sè stessa alcun confine.

È pure, ripensando alle varie e multiformi aberrazioni dello spirito umano, non dobbiamo di ciò grandemente meravigliarci; se per poco si rifletta che anco quell' ingegno sovrano di Vico, in un momento di entusiasmo, arrivò ad asserire che avrebbe voluto vedere ridotti in polvere tutti i modelli, come impedimento all'ardire delle generazioni succedenti.

Se questa peregrina intelligenza che si è voluta, e forse a buon dritto, somigliare all'aquila la quale con ala potente rade la cima delle alpi, e affissa l'occhio scrutatore sin nel Sole che abbarbaglia, uscì in questa sentenza; qual meraviglia se uomini, che non sono certamente della tempra del Vico, abbiano abbracciato i più strani princìpî, e siensi conseguentemente schierati come fieri abolizionisti della istituzione del P. M. che han dipinta coi più foschi colori?

Possiamo piuttosto compiangere la sventura che i vincolati da una sola fede e da una lingua debbano alcune volte scindersi in opposte scuole, e combattersi a morte.

Ma di grazia ha fondamento di verità quanto si afferma in Italia a riguardo del P. M.? — Converrebbe modificare questa istituzione, come alcuni la pensano, o addirittura abolirla, come credono altri?

Per rispondere a queste due domande occorrerebbe scrivere un apposito trattato, nel quale dovrei necessariamente svolgere una lunga serie d'idee e di principî, e mettere in campo dottrine che mi farebbero certamente uscire dalla sfera modesta che al mio lavoro è assegnata.

Dirò solo che la totale abolizione di questa magistratura, da taluni vagheggiata, io non saprei altramente spiegarla che come delirio di mente inferma, e sono per affermare che coloro

i quali la caldeggiano, non abbian compresa come la magistratura medesima costituisca, nel meccanismo dell'amministrazione della giustizia, una delle prime forze dinamiche su cui s'incentrano i roteggi del principio di autorità.

Volendosi intanto esagerare ad ogni costo le tinte del quadro si è voluta colorire come attentato all'indipendenza della magistratura giudicante, e come offesa alla sua dottrina la presenza del P. M. nelle civili udienze, quando egli invece, rivolgendo le sue cure al bene dell'universale, assottiglia il suo ingegno e spinge l'arco della sua intelligenza onde vedere assicurato il trionfo alla giustizia: apostolo della verità, ed incrollabile in quella fede, di cui ha fatto sagramento, non mostrasi d'altro sollecito che di osservare lealmente lo Statuto e tutte le leggi del Regno, e di adempiere da uomo d'onore e di coscienza le funzioni che gli sono state affidate.

Se non si reputa degno della civiltà dei nostri tempi un istituto cui sono confidati tanti delicati interessi, ed un magistrato che prende la parola dove trova una miseria a soccorrere, una sventura a rilevare, interessi di unioni e di chi ha perduto il ben dell'intelletto a tutelare, io posso ben dire che uno spirito di cieca esagerazione abbia fatto talmente velo alla ragione umana da farle smarrire ogni costrutto sulla importanza dello istituto medesimo.

E valga il vero: qualche volta agli sterili ed ingrati lavori di ufficio ho anteposto il piacere di andare ad ascoltare nelle udienze civili, dopo lotte accanite e non sempre spassionate degli avvocati, la voce calma, serena, imparziale del P. M. e sempre ho dovuto convincermi che il linguaggio della verità è risuonato sulle labbra di questo magistrato che rappresenta la ragione impersonale della legge, e sempre ho inteso scuotermisi, come per grata compiacenza, le fibre e commuovere l'anima, nell'osservare quanta solennità e quanta maestà egli aggiunga alle discussioni giudiziarie, sicchè, accendendosi di tutti questi pensieri la mia fantasia, non ho saputo frenarmi dall'esclamare « è questa la vera base delle civili guarentigie: è questo il vero argomento della libertà dei cittadini; è codesta istituzione realmente un portato del civile progresso! »

Sentiamo intanto ripeter meglio questa idea dalla bocca di un grande luminare del fòro e della scienza del diritto civile.

« Due cittadini vengono ad esaurire, l'un con-
« tro l'altro, tutta la sagacità dell'interesse e tut-
« to il potere dei talenti. Un terzo oratore si
« alza, raccoglietevi per sentirlo, ed ascoltatelo
« senza diffidenza e con rispetto: egli non ha al-
« tro scopo che la verità e la giustizia; egli ram-
« menta, pesa quanto si è detto; indi motiva
« il giudizio della sua coscienza; e talvolta scor-

« gendo il bene pubblico in mezzo a questa con-
« testazione particolare, egli eleva in suo favore
« una voce predominante, e la giustizia è inces-
« santemente ricondotta al principio che consa-
« cra tutti i diritti particolari, ch'è quello di re-
« golarli giusta l'interesse generale » (1).

Nelle materie penali è poi il ministero pubblico che provoca le operazioni dei giudici, che spiana loro il cammino, e queste operazioni medesime con accorgimento dirige: esso in una parola accompagna la magistratura giudicante in tutti i suoi atti, in tutti i suoi pronunciati, di guisachè ben possiamo affermare che nell'amministrazione della giustizia penale fa esso sentire, meglio che nella civile, la sua benefica influenza, e questa tutta spiega a tutela degl'interessi della società offesa, ed a salvaguardia dei diritti di tuttaquanta la civil comunanza. — Istituzione nobilissima che venne da una parte a sostituirsi all'infamia dei delatori dell'antica Roma, ed alla viltà della ricompensa per incoraggiare l'accusa, mentre dall'altra sta lí sempre pronta a reprimere le intraprese degli ambiziosi, ed a sventare i tranelli che la nequizia umana ha saputo qualche volta destramente ordire contro il debole e l'innocente.

(1) Merlin — Ministère Public — Tom. 12 — Répertoire universel et raisonnè de jurisprudence.

Ciò premesso, non verrò certamente tacciato di esagerazione se anch'io affermo con un famoso giureconsulto francese, che tuttaquanta la civil convivenza può ben riposare in pace sulla fede della vigilanza dei Rappresentanti del P. M. e sul coraggio che sa infondere la coscienza dell'alta missione ad essoloro affidata!

Però il Filangieri (1), quel vasto ingegno che poggiò tant'alto, ma che pur credette alla onnipotenza dei legislatori, inconscio de' tempi che gli vennero dopo, e dell'esperienza che rende impossibile l' attuarsi di tanti suo' pensieri, non vide nel P. M. allucinato dalla esagerazione delle sue dottrine, una istituzione degna delle costituzioni libere, non vide in lui l'organo della legge e il promotore dell'ordine nelle materie penali, di talchè si dura fatica ad intendere, ripeto con le parole di un uomo, il cui nome vale un elogio, come un'illusione cotanto contraria al vero abbia potuto interporsi tra la realtà delle cose e quel potente intelletto (2).

Noi, segue il dotto scrittore, dobbiamo considerare il P. M. nella giusta sfera del suo ufficio: esso non dee mai divertire lo sguardo dalla legge che gl'indica i suoi doveri, dall'interesse generale della società, e dai principî della morale

(1) V. — Scienza della Legislazione.

(2) Dell' Autorità giudiciaria di F. Sclopis — Cap. IV. — Delle giurisdizioni del P. M.

che gli raccomandano di non lasciare impuniti i delitti.

Comunque sia, forse le idee del Filangieri han potuto educare gran parte della presente generazione a diffidare dello istituto del P. M. sicchè non dovrà arrecarci grande meraviglia se qualche volta sentiamo o leggiamo le più ardenti filippiche e le più strane accuse contro lo istituto medesimo: accuse già le mille volte ripetute, e le mille volte vittoriosamente contraddette.

A' dì che corrono con minor valentia di quel genio di Filangieri, ma con impeto più audace e temerario, sonosi menati e in Italia ed oltr'alpi colpi fierissimi contro la istituzione di cui si tratta.

Le postume critiche del Royer-Collard e del Poitou nel 1869 sono ancor fresche alla memoria di tutti, ed han trovato un facile eco in Italia ove la istituzione in esame è da parecchi inesorabilmente, e qualche volta anco slealmente, osteggiata. A questi due giuristi possiamo aggiungere il Borèly, il quale, nella eccentricità della sua mente, di che d'altronde egli medesimo non sa farsi alcuna illusione, si spinse financo a propugnare l'assoluta abolizione degli uffici del P. M. immemore ch'egli avea militato sotto quella stessa bandiera che più tardi voleva ridurre a brani, col grado di Procurator Generale.

Ma tutti e tre nulla han detto di serio e di peregrino, nè con le loro idee han saputo aggiugne-

re alcun valore a tutto quanto fu scritto da ingegni di tutt'altra tempra, i quali han battuto a più alto volo le piume.

E, ciò malgrado, la verità è uscita trionfante da questi ingiusti attacchi, e ad onta che la passione faccia velo alla ragione umana, manderà quella semprepiù vivi gli sprazzi della sua luce limpidissima e serena.

Leggete tra i tedeschi il Mittermayer ed il Rosbach, tra i francesi il Dupin Seniore (aîné) il Garat, l'Henrion de Pansey, l'Aguesseau, il Merlin, il Carré, il Dalloz, il Berriat-Saint-Prix, il Pigeau, il Boncenne, lo Chauveau, il Meyer, il Molines, tra gl' italiani il Filangieri, il Mario Pagano, lo Sclopis, il Mancini (1), il Vacca, lo Albini (storia della legislazione in Italia), lo Auriti, il Romano (dep.), il Saredo (2), lo Scotti (3); sino alla COMMISSIONE DEI QUINDICI (24 aprile 1866) composta delle intelligenze più poderose del paese, ai progetti di legge elaborati o presentati dagli ex Ministri della Giustizia Borgatti (1867) De-Filippo (1868) Raeli (1869) De-Falco (1872), sino alle recenti discussioni del Senato, e quindi al

(1) Comment. al cod. di proc. civ. per gli Stati Sardi 2° vol. p. 368 — Torino 1855.

(2) Istituzioni di procedura civile precedute dalla esposizione dell'ord. giud. italiano — Opera recentissima (p. 93 N. 119). — Firenze — Stabil. di G. Pellas.

(3) Avv. Antonio Scotti — (31 Ottobre 1873) V. Archivio giuridico — vol. XI — fas. 61 — Dic. 1873 — pag. 645.

Siotto-Pintór, al Musío, al Castagnola, al Conforti, al Panattoni (testè rapito alla patria), al Miraglia, al Mirabelli, e notate poscia i riscontri; e tra il cozzo delle opinioni di chi disperatamente e a tutta oltranza la istituzione combatte, e di chi la vuol vedere circondata di maggior prestigio e la sorregge quasi con materno affetto, voi concluderete che un istituto di tanta importanza non potrà mai abolirsi, ed anco in mezzo all'ardente conflitto de' varî opinari nascerà, nell'animo di chi non sia da preconcette idee signoreggiato, spontanea la convinzione che il P. M. nelle materie civili porta in seno al collegio tutto il contributo de' suoi lumi ed il peso della sua dottrina, sa fulminare la prepotenza e la calunnia, sa squarciare il velo misterioso col quale scaltriti litiganti han saputo cuoprire le cause civili, sa stendere la mano soccorrevole in prò del misero e dell'infelice; e che nelle materie penali non sia arbitro, nè donno, non mancipio, nè signore, nè vilissimo agente del potere esecutivo, come a taluno piacque recentemente chiamarlo, e molto meno servile strumento del dispotismo ministeriale.

Si convincerà ogni uomo di oneste intenzioni come il P. M. debba invece unicamente ubbidire alla legge che lo investe del suo potere, e *che* gli segna il sentiero a percorrere, senza essere assalito per via da timori o da speranze.

Si convincerà ogni uomo di oneste intenzioni come il P. M. sia anch'esso un magistrato il quale, attingendo nella religione del dovere le sue ispirazioni, e non nella volontà de' governanti, cui non occorre che offra incensi o venda servigi, amministra severamente ed imparzialmente giustizia, saldo e sereno in sua coscienza, e fedele a quel giuramento che ha solennemente prestato innanzi a Dio, innanzi agli uomini!

XI.

Fu detto e ripetuto come l'ottimo sia nemico del buono, e come

« In questa nostra angusta
« Ajuola che ne fa miseri e rei »

occorra distinguere sempre il desiderabile dal possibile.

Gli avversarî più accaniti della istituzione del P. M. si mostrano intolleranti di qualsiasi inconveniente cui possa essa per avventura dar luogo, e da ciò voglion trarre validissimo argomento per abbatterla di un colpo, ridurla in minuzzoli e spargerne la polvere a' quattro venti della terra.

Nessuno errore è stato mai più grave di questo, avvegnachè non è chi non vegga come ogni istituzione umana sia sempre defettibile, e come a piè del bene cresca sempre il male, e che

buone istituzioni sian quelle le quali producano una maggior somma di beni che di mali, come disse egregiamente il senatore Mirabelli.

Siate dunque più logici, o detrattori del P. M. e lungi di schierarvi tra gli abolizionisti, dichiaratevi invece riformisti spassionati, sinceri, leali!

Così operando canserete il rimprovero diretto a quegli uomini i quali, mentre con le loro teorie in pugno si gittano contro i mali che deplorano, a nulla poscia rimediano, e vi si frangono il cuore.

Amico sincero delle riforme amerei anch'io veder risoluta la quistione se debba il P. M. dar parere ed emettere le sue conclusioni negli affari civili, e se sia *strettamente necessario* che un Rappresentante di questo assista a tutte le udienze civili delle Corti e dei tribunali, e che, senza quest'assistenza, l'udienza non sia *legittima*, come si esprime la legge.

E questo il dico, non già perchè voglia anche io farmi campione del principio al quale ho accennato, o perchè voglia vedere scomparire la presenza del P. M. nelle civili udienze, ma perchè desidero che si ponga tregua una volta ad una polemica, la quale, lungi di rinfiancare la esistenza della istituzione in esame, non fa che svigorirla potentemente.

Anzi io penso che se agli ardimenti del tanto immaginare debba contemperarsi il *positivismo*

dei fatti, e se dobbiamo giovarci delle notizie del passato, onde profetizzare le vicende dell'avvenire, la totale riforma di cui si tratta, quando avesse luogo, farebbe ecclissare in Italia la gloria di questa nobile magistratura ed offuscherebbe il prestigio che la circonda.

Però qualunque sarà l'esito di questa proposta, che venne per la prima volta affacciata dalla Commissione dei Quindici, e che nelle due Camere del nazional Parlamento troverà strenuissimi sostenitori alloraquando verrà posta in campo la difficile quistione, io non so accordarmi nella idea che debba assegnarsi al P. M. il còmpito della difesa di tutte le cause civili dello Stato, dispensandolo dal servizio che ora compie nelle civili udienze.

Il Ministero Pubblico oggi magistrato, sarà domani causidico, oggi imparziale ed inesorabile esecutore della legge, domani sarà parte interessata. Così verrà frantesa la sua missione, e la maggioranza del popolo, il quale non è poi chiamato a guardar le cose troppo per lo sottile, si abituerà a riconoscere nel P. M. non il Rappresentante della giustizia e del diritto, ma l'uomo che confonde gl'interessi della legge con gl' interessi dello Stato, e che adopera ogni sforzo, pur di vincere una causa, anco a forza di sofismi.

In talune istituzioni umane è mestieri che *l'essere* non venga dal *parere* disgiunto, e che l'uno e l'altro procedano di conserva.

Nelle materie civili il P. M. verrà riconosciuto come avvocato dello Stato, e nient'altro che un semplice stipendiato dal Governo, e nelle penali qual pubblico Accusatore, come in Francia erroneamente si appella, quasicchè debba egli trascinar per ogni verso gl'imputati alla gogna, o sia il suo giudizio il risultato di preconcette idee.

Non è chi non vegga come le parti del pubblico ministero *parrebbero* alla comune degli uomini in questo caso invertite, e non saprebbe abbastanza spiegarsi come in tanto splendore di civiltà, in tanta forza infaticata di progresso e in tanto rinnovamento scientifico, possa la Italia tornare indietro di molti secoli, e far *parere* che voglia fare all'amore con la istituzione di quegli avvocati, i quali, rimunerati con danaro pubblico, venivano dai *Censori* assegnati alle vedove, agli orfani, agl'interdetti, a' poveri; o che voglia degli ufficiali del P. M. creare altrettanti difensori del *Fisco*, come nei tempi dell'antica Roma.

Parrà al popolo che il *Custode della legge*, come altra volta fu chiamato con felice espressione in talune province della Italia del mezzogiorno, abbia solo l'incarico di constatare gli omicidî, e di promuovere l'azione penale contro gli autori di essi: *parrà* che sieno rinati i così detti — *judices quaestionis* — della legge delle *XII Tavole*, o quegli uffiziali, cui nell'epoca della

dominazione dei Goti e dei Longobardi, era affidato il còmpito di sostenere indeclinabilmente la colpabilità dell'accusato.

Io penso quindi che, nel caso in cui la voce del P. M. non dovrà più farsi sentire nelle civili udienze, sia piú conveniente partito a questo magistrato sostituire gli ufficiali del contenzioso finanziario, a' quali dovrebbe affidarsi la difesa delle cause demaniali (1): ma creare del M. P. un avvocato dello Stato sarebbe un partito inconsulto, e che non potrebbe certamente acquistarci un titolo di benemerenza nella storia dei progressi civili, se pur si voglia alle brillanti speculazioni dello spirito teorico, preferire la modesta semplicità delle cose positive.

XII.

È ammiranda sentenza quella del più grande ed infelice scrittore fusignanese con la quale afferma che nella storia dello spirito umano e dei

(1) Parlai con molta insistenza della necessità della riforma degli uffici del contenzioso finanziario in una *rivista bibliografica* stampata nel giornale di Sicilia, e della quale rivendico la paternità. — È già tempo che governo e parlamento rivolgano l'occhio della loro mente allo importante subbietto; argomento di studî, di voti e di desiderî fervidissimi e giustificati. (V. giornale di Sicilia (Palermo) — *appendice* — marzo 1874, numeri 51 a 54).

suoi progressi è tutto prezioso, e che gli stessi delirî, gli stessi sogni della imaginazione, valgono qualche volta più che le veglie della ragione, appunto perchè gli errori medesimi dànno, quasi sempre, occasione ed impulso a nuove scoperte, e perchè in mezzo ai grandi deliramenti si veggon guizzare fuori anche grandi pensieri, che, raccolti con grande amore ed educati con affetto dai posteri, fruttarono celebrità e rinomanza fortunatissimi.

Posto il problema del P. M. si è visto come sia urgente risolverlo; non già abolendo la istituzione, perchè sarebbe questa un'opera dissennata alla quale l'Italia non si accingerà certamente, ma migliorandola la mercè di prudenti e sennate riforme, sulle quali tuttavia la dottrina non ha profferita l'ultima parola.

L'egregio prof. Saredo nel suo recentissimo lavoro di cui abbiamo testè parlato, intravide la necessità di queste riforme, ma non le discusse. — Il senatore Borgatti, il deputato Romano, e, sotto un altro punto di veduta, il Miraglia ed il Mirabelli, han posata la quistione ne' suoi veri termini; ed ultimamente anco il Ministro Guardasigilli ha proclamata l'urgenza di una riforma nella istituzione del P. M. affinchè sia posta essa in grado di rendere alla giustizia i servizî che la giustizia ha ragione di attenderne, e non pèsi oltre il bisogno sopra il bilancio del-

lo Stato. (Sed. del 12 dic. 1873 — Atti del Senato).

E perchè possa la istituzione rispondere al suo fine, io penso che debba porsi mente ad una riforma principalissima diretta a regolar meglio i rapporti tra gli ufficiali del P. M. ed il governo: quistione amplissima, multiforme, fondamentale, che mette capo ad un quesito della più seria importanza, e su cui sonosi scritte monografie d'altissimo merito, sebbene inspirate qualche volta a principî opposti e discordanti, onde definire se il P. M. sia arbitro dell'azione penale, se sia in sua libertà di promuoverla o non promuoverla, e se, una volta promossa, non possa più revocarla. Quistione, io diceva, amplissima e multiforme, per risolvere la quale sarebbe mestieri esaminare soprattutto il P. M. ne' rapporti con l'Autorità giudiziaria, col governo che lo ha instituito, co' privati che sono stati lesi dal reato.

Qualunque possa essere intanto la risoluzione del quesito di cui è argomento, io ritenni non è guari, e fermamente ritengo anche ora, che una riforma sia indispensabile in quanto concerne le attribuzioni del P. M. il quale non deve nè può, a discapito dell'alta missione che gli è dalla legge affidata, e del prestigio che deve circondarla, farsi cieco strumento delle parti col dar corso a denuncie talvolta infondate, o, peg-

gio, suscitate da ire partigiane, da malevolenza, o da scopo di bassa vendetta; e se, datovi corso, non debba ritirarle quando appajano destituite di verità, ed ispirate a tutti quegl'ignobili sentimenti che pur fatalmente albergano nel cuore umano (1).

Mercè la risoluzione della quistione in esame si vedrebbero, come per incanto, cadere le infondate accuse di servilismo dirette contro il P. M. e si dileguerebbero inoltre i timori concepiti a cagione di *quella terribile potenza*, che si è tanto esagerata, e che mette senz' altro i brividi al prof. Saredo: terribile potenza ch'egli crede venga dalle leggi al P. M. soverchiamente conferita, e sia produttrice delle più lamentevoli conseguenze.

Un'altra riforma è quella di togliere l'attuale confusione fra le *carriere* del P. M. e della magistratura giudicante, cui dà luogo la mal definita formola dell'art. 135 della vigente legge organica giudiziaria: segno a tante censure, qualche volta giustificate e sempre mal comprese, la quale ingenera gelosie potentissime, attriti e dualismo profondo tra quei che dovrebbero avere uno stesso scopo, e mirare ad unico fine perchè difensori di una stessa bandiera.

(1) Così scrissi nella *rivista bibliografica* di cui sopra è parola, al n. 53, *appendice;* nè ho ragione di modificare le mie idee sul proposito, nelle quali anzi insisto con efficacia semprepiù crescente.

Con criterî certi, con norme invariabili e non indeterminate ed illusorie, conviene distinguere le due carriere se vogliasi mantenere rigorosamente l' equilibrio delle pubbliche potestà, in cui sta il segreto e la forza delle costituzioni.

Ed un' altra riforma è quella di prescrivere maggiori e più serî requisiti rispettivamente a tutti quegl' individui che aspirano a percorrere la carriera del Pubblico Ministero. Dal testo della legge risulta evidente come abbiasi avuto in mira di scegliere con migliore attenzione i giudici che i funzionarî del P. M. di tal che mentre l'art. 50 della cit. legge org. giud. dispone che possono essere nominati giudici dei tribunali civili e correzionali i sostituti procuratori del Re ed i pretori dopo un anno di esercizio, gli aggiunti dopo due anni, i laureati in legge dopo sette anni di esercizio effettivo dell'avvocatura, e dopo dieci anni di esercizio della professione di procuratore avanti le Corti e i tribunali; per l'art. 132 della legge medesima, oltrechè a funzionarî del P. M. potranno esser nominati i membri delle Corti e dei tribunali ed i pretori, possono quelli sceglíersi pure fra gli aggiunti giudiziarî dopo il biennio, fra gli avvocati e i professori, i quali abbiano almeno i requisiti per esser nominati pretori o membri di tribunale civile e correzionale, non che tra' funzionarî di magistratura chiamati presso il ministero di grazia e giusti-

zia, ed altresì fra i laureati in legge impiegati nel ministero medesimo, e fra quelli che abbiano già esercitato le funzioni di P. M. presso gli uffizî del contenzioso finanziario, ovvero presso i tribunali militari, dopo un tempo di applicazione uguale almeno a quello prescritto pel tirocinio degli aggiunti.

Quanto abbiano contribuito le disposizioni di questa legge allo scadimento della magistratura requirente può ognuno giudicarlo da sè medesimo.

Eppure ecco una scuola, ecco una dottrina che ha già fatto il suo tempo e la sua ventura, e che pur si affatica a più non posso onde non perdere il suo dominio nel campo della scienza!

La magistratura giudicante tenuta in altissimo pregio, la requirente collocata ad un livello più basso, e spezzata la bella uguaglianza che la rese grande nelle province della meriggia Italia.

É quindi mestieri che un soffio animatore la rialzi, la rianimi e la trasporti in più sperabil'aere, dandole nuova vita e nuovo vigore.

Chiuda chi può gli occhi alla luce di questa veritá. Noi contempliamo questa magistratura sotto un punto di vista assai elevato!

Nè questo è ancor tutto.—Alla magistratura giudicante sonosi in parte concesse quelle legali *garantie* che possono darle maggiore coraggio nello applicare le leggi: ed è stata in favore della

medesima rivendicata quella indipendenza che trovava principale suo fondamento nel nostro Statuto politico. La magistratura requirente invece è scarsa di aiuti, ed è priva di qualsiasi appoggio.

Sostenni questa tesi calorosamente più innanzi quando parlai dei pretori, e se a questi ultimi non possono negarsi le garantie di cui a suo luogo ho tenuta ragione, molto meno possono esse ritardarsi in favore dei secondi.

Se ciò sia vero, il vedremo.

XIII.

Un occhio sagace e scrutatore saprà cogliere a bella prima il vero punto di vista di questa verità irrepugnabile, e finchè un fil di ragione ci farà distinguere il vero dall'illusorio, l'astratto dal positivo, non potremo negare che maggiori requisiti richieggonsi in un Rappresentante del P. M. anzichè in un magistrato decidente.

Un funzionario, come il P. M., ora assalito dall'invidia, ora denigrato dalla calunnia, ora contraddetto dall'incostanza del popolo; un funzionario che ha per missione di combattere a tutta oltranza i ribaldi e difendere gl'innocenti, qualche volta vittima e ludibrio dell'inganno, di sostenere le ragioni del debole contro gli assalti di un potente e scaltro avversario; un funziona-

rio che ha tale carattere elevato da spaventare il delitto, e far tremare, occorrendo, nella paura dell'ignominia la mano di un giudice corruttibile, io credo che debba attingere nella lègge tutto il coraggio onde adempiere con impavido ardire aila sua importante missione.

Nel P. M. alla dottrina, al criterio esatto, alla dirittura delle idee, alla indipendenza ed imparzialità del giudizio, all'amore ardentissimo pel vero e pel giusto, che debbono formare anche le doti dell'autoritá giudicante, non possono andar disgiunti ingegno acuto, pronto e vivace che possa fargli vedere subito il retto delle cose, il cardine delle quistioni, il certo dall'incerto, e distinguere subito il debole dal solido, la cavillazione dal raziocinio: a ciò devono aggiugnersi carattere fermo, energia di volere, coraggio civile che gli diano tutto il coraggio per isfidare, all'evenienza del caso, la impopolarità, e per farlo rimanere imperturbabile anche tra l'ondeggiare di una moltitudine passionata e prevenuta; che bene spesso, più che innanzi i tribunali correzionali, vediamo accalcarsi nelle aule destinate alle udienze delle Corti di assise, sensibile alla sventura di un infelice colpevole, che pur l'era simpatico, e che vuol vedere tornare libero al domestico focolare, poco curandosi se vada disperso in frantumi il regno della giustizia, e se venga calpestata e conquisa la causa di chi contristato, sof-

ferente, raccolto nel più profondo silenzio, attende una giusta vendetta.

Si può bene spesso essere eloquente scrittore, ma parlatore mediocre, od infelice. Nulla di peggio per un Rappresentante del P. M. il quale qualche volta, specialmente nelle cause importanti che si dibattono innanzi le Corti di assise, dèe misurarsi con un avversario formidabile, giunto, pel suo merito distinto e indiscutibile, all' apice della reputazione e della gloria. Nulla di peggio per la giustizia, nulla di più malaugurato per la società.

Eppure il dono della parola, e qualche volta dello improvvisare, non è merce comune. Pericle e Focione pregavano i numi onde rendessero loro facile questo difficile còmpito. Demostene e Cicerone tremavano quando dovevano parlare al pubblico estemporaneamente, malgrado che avessero prima ben ponderata ed approfondita la materia sulla quale doveano ragionare.

Arroge come qualche volta deve il M. P. con assestate repliche scoprire il sofisma dell'avvocato, ed esser pronto a confutarlo con modestia e con autorità, con cuor generoso e scevro da qualsiasi pregiudizio, ma sempre con bene intesa passione pel bene e pel vero

Una circostanza imprevista surta a' pubblici dibattimenti, e di cui non poteva sospettarsi, la mutabilità dei testimonî, e l'abilità dell'avvocato

intenta a dirigere capziose interrogazioni, può rendere mutabile ad ogni ora, e compromettere il risultato di una causa.

É opera di un accorto P. M. afferrare di volo le idee che possano persuadere e giudici e giurati del contrario di quanto assume l'avvocato; ma ciò non potrà far mai senza buon senso, senza logica, senza erudizione, senza esatto raziocinio e senza l'invidiabile facilità di trovare all'istante la parola, e trovarla senza stento.

Se volessi enumerare tutti i pregi di cui deve andar distinto ogni ufficiale del P. M. non la finirei più, e quindi chiudo il volo al mio pensiere per concludere che, trattandosi di una magistratura così importante, non dèe procedersi nelle nomine se non col massimo accorgimento, e che, a rialzarne il prestigio, sarebbe necessario di rinfrancarne le forze con individui di merito indiscutibile, attenuandone il numero sterminato, il quale alla sua volta costituisce una delle cause più salienti dello scadimento di una istituzione, che sarebbe, a mio avviso, destinata a divenire il nucleo più potente della magistratura italiana, ed il simbolo più caro e più simpatico della gloria nazionale.

Ma dopo tutto questo io sento dirmi. — Credete voi che con le attuali condizioni fatte alla magistratura tuttaquanta dalla vigente legge organica, e specialmente alla classe dei pretori,

di cui più innanzi si è tenuto proposito, e degli ufficiali del P. M. dei quali trattiamo, possa aversi realmente questo nucleo di magistratura, cui si trasporta il vostro pensiero sulle lusinghevoli ali di una fantasia accesa dall'amore di vedere prosperare gli istituti nazionali?

La negativa dolorosamente non può esser dubbia, laonde io credo che, lungi di gridare a squarciagola contro una istituzione perchè non risponde al suo scopo, sia invece mestieri dagli effetti risalire alle cause, e con un lavoro rigorosamente ideologico studiare dove sieno i vizî che la istituzione medesima travagliano, onde avvisar quindi agli opportuni rimedî.

Toccai più sopra brevemente delle riforme nella istituzione del P. M. e dissi testè come il suo numero costituisca una delle più potenti cagioni dello scadimento che da taluni deplorasi. Ora aggiungo che laddove si procedesse ad un migliore ordinamento della legislazione penale, e precipuamente del rito giudiziario, potrebbe togliersi al M. P. senza recare alcun nocumento all'amministrazione della giustizia, tutto ciò che ha piuttosto del burocratico anzichè di reale esplicamento di giurisdizione per la più facile scoverta del vero, e che si ravvisa in quel treno di formalismo e di ritualità, le quali giammai menano ad utili risultati, e son sempre cagione della perdita di un tempo prezioso sì per la giu-

stizia che pe' privati cittadini, laddove per poco si rifletta che al presente il sistema di una procedura intralciata e dispendiosa, mentre da un lato fa disperdere talvolta le tracce vive e immediate del reato, fa dall'altro svanire le prime impressioni del medesimo ne' cittadini, ed arresta altresì nel bel mezzo l' opera investigatrice della giustizia; di talchè la forma, ripeto ciò che scrissi altra fiata, non solo uccide al presente ma strozza financo la sostanza, e procaccia, senza pur volerlo, la impunità a' delinquenti (1).

Arrecandosi le necessarie modificazioni alla penale legislazione, semplificandosi precipuamente il sistema del rito che vi si riferisce, gli è indubitato che il numero de' pubblici ministeri in Italia molto agevolmente potrebbe venir diminuito.

Anco una novella circoscrizione territoriale, alla quale intende attualmente con febbrile attività l'impero Austro-Ungarico, (2) e che forma in Italia il desiderio di tutti gli onesti, mentre da una parte farebbe scomparire la strana anormalità di tribunali seminati a poca distanza, e con assai ristretta giurisdizione, i quali,

(1) V. cit. rivista bibliografica.

(2) V. il discorso pronunziato dall'imperatore d'Austria-Ungheria all'apertura del nuovo Consiglio dell'impero (novembre 1873).

come risulta dalla statistica generale del regno, esitano in un anno un contingente assai sparuto di cause e di affari, permetterebbe dall'altra che, mercè la riduzione del numero degli ufficiali del P. M. venissero migliorate le loro sorti economiche, senza scendersi a contrasto dal Ministro di grazia e giustizia con quello delle finanze, il quale con isforzi gagliardi si oppone in massima a qualsiasi aumento di stipendî, nel lodevole scopo di vedere ristabilito il tanto desiato pareggio tra le entrate e le spese del bilancio dello Stato.

Come rilevasi del fin quì detto, un campo larghissimo è aperto agli studî dei governanti d'Italia e dei Rappresentanti le due assemblee legislative al nazional Parlamento: non manca quindi che il solo volere onde mandare ad effetto le più salutari riforme senza grandi perturbazioni e senza scosse violenti.

E la restrizione del numero degli ufficiali del P. M. non importa soltanto maggiore possibilità di vantaggiare le sorti della magistratura di cui è argomento, ma varrà altresì a rialzarne il prestigio, ed a porgere allettamento a' migliori onde arruolarsi sotto questa onoranda bandiera.

XIV.

Un ingegno svegliato e promettente, un individuo fornito di coltura e di studî giuridici, abi-

le e destro nel maneggiare gli affari, difficilmente, *rebus sic stantibus*, potrà aspirare alla carriera di cui è parola, laonde alla ragione della scelta oculata e pensata del personale, a' maggiori requisiti che vorranno esser prescritti onde d'essere ammessi a farne parte, ad una più condegna retribuzione, noi vorremmo aggiunte altresì tutte quelle garantie che possano dare al P. M. *sicurezza di stato*, se pur non convenga sciogliere in modo migliore il nodo gordiano, deferendo cioè; ad un magistrato inamovibile la missione di P. M. revocabile a piacere.

Una riforma di questo genere assorbirebbe tutte le altre, e farebbe cader di un colpo le maggiori accuse che contro la magistratura medesima sono state dirette.

Il surriferito Dupin Seniore, pria celebre avvocato, e poscia procuratore generale, sostenne nel 1824 in Francia, avvalendosi dell'autorità di molti statisti e giureconsulti che l'avevano preceduto, che la franchigia della inamovibilità dell' uffizio debba venire anco concessa al P. M. ed i migliori scrittori a lui contemporanei, dei quali cita i nomi nel volumetto che ho sott' occhi, sorressero la opinione del Dupin, ed inneggiarono alla sua idea.

Però nel 1835 il Dupin disdisse sè stesso, e nel suo libro intitolato — *Des Magistrats-Manuel des jeunes Avvocats* — *a pag.* 418 — affacciò altri

desiderî che non erano quelli della inamovibilità; ma sostenne sempre che il governo avesse dovuto ben guardarsi dal torcere un capello agli ufficiali del P. M. e dal ricorrere contro di essi a misure estreme.

Due ex-Ministri del regno d'Italia ed un procuratore generale di corte d'appello, la cui fama suona sì alta, (1) han vagheggiata l' attuazione di questa idea, la quale, debitamente modificata, non verrebbe ad urtare contro nessun principio statutario, perchè un P. M. il quale non disimpegnasse per bene la missione temporaneamente affidataglisi, potrebbe senz'altro ritornare all' antico suo posto, perdendo il progresso nella carriera, e quella indennità di missione che necessariamente gli dovrebbe essere dal Governo assegnata come a corrispettivo di un maggior lavoro e di una maggiore responsabilità.

La migliore àncora di salvezza sarebbe questa nella riforma del P. M. e varrebbe essa nelle province della meriggia Italia accolta di gran cuore, perchè ivi il culto per questa magistratura, in modo siffatto ordinata, può dirsi oramai radicato, e le sue splendide tradizioni sono ancora vive nella memoria di tutti, avvegnachè sieno da queste file usciti i più chiari intelletti che illustrarono la patria magistratura, che salirono

(1) I commendatori Vacca, De Falco ed Auriti.

ai primi posti di essa, e che ora l'Italia ricorda con sentimenti di legittimo orgoglio.

Dissi che una riforma di questo genere sarebbe la vera àncora di salvezza per la istituzione del P. M. nè trovo impensato il mio concetto, imperciocchè sparirebbero, mercè la riforma medesima, le anomalie delle due carriere di cui abbiamo superiormente tenuta parola, e nel P. M. verrebbe a riconoscersi un magistrato, come un altro, non già un pubblico accusatore, un agente del governo, un avvocato dello Stato; e cesserebbero, uscendo i Rappresentanti del M. P. dalla schiera onorevolissima della magistratura giudicante, quei sentimenti di gelosia e quello spirito di antagonismo che qualche volta si vede regnare tra l'autorità giudicante e quella requirente. S'incarnerebbe inoltre nelle popolazioni un concetto più esatto di ciò ch'essa è, ed al governo resterebbe altresì più libero il campo nello scegliere funzionarî di provata dottrina, di coltura distinta, di probità sperimentata, di virilità di propositi e di lunga pratica negli affari giudiziarî.

La posizione del P. M. sarebbe inoltre meglio assicurata perchè attingerebbe in sè stessa forza di vita operosa e gagliarda, istillandosi contemporaneamente negli animi de' cittadini spiccatamente il concetto di quella imparzialità che tutti hanno interesse di vedere assicurata e mantenuta.

Però, finchè non vuolsi in questo modo provvedere alla costituzione del P. M. occorre non sagrificar le sue sorti all'esigenze di chi vorrebbe fargli vivere una vita grama e tapina, perchè in questo caso preferiremmo vederlo piuttosto abolito.

Studiare il passato non basta, ma fra la lotta di questo e l'avvenire non bisogna rimanere immobili, e malgrado gl' interessi, i bisogni, le passioni che agitano l'uman pensiero ed offuscano la ragione, è mestieri venire ad un' applicazione dei principî che sia consentanea al bisogno pratico della istituzione.

Si studî quindi l'avvenire, e si pensi al presente col rialzare e nobilitare l'ufficio del P. M. nè si neghino a' suoi Rappresentanti quelle garantie che sino agli ultimi impiegati vorremmo veder concesse dalla legge.

E oltre all'aumento dei loro stipendî ed alle necessarie garantie che assicurerebbero la dignità della loro posizione, io vorrei stabilite norme sicure onde possa quella carriera esser più rapida e promettente.

I *Consigli giudiziarî*, come pei pretori, dovrebbero essere del pari istituiti pei pubblici ministeri, finchè si darà poi mano ad una radicale riforma della istituzione in esame nel modo dianzi accennato.

In un'opera che testè ho letta, e che nel 1872

venne pubblicata in Napoli, ho vista caldeggiata la istituzione dei *Consigli* di disciplina per la magistratura e pei funzionarî del P. M. e questi *Consigli* medesimi, secondo il concetto dell'autore, sarebbero chiamati a dar parere sulla incapacità, incompatibilità, demeriti della magistratura tuttaquanta e di tutti gli uffiziali giudiziarî, e ad esprimere il proprio avviso intorno alle punizioni sulle quali fossero stati richiesti dal Ministro o dal *Presidente della giurisdizione* espressamente interrogato (1).

Ed affidandosi agli stessi il còmpito di dar parere in quanto alle promozioni delle quali si fossero resi meritevoli i funzionarî più distinti, avranno e Governo e Parlamento provveduto in certo qual modo alla importante bisogna.

Ritorno donde partî. — Al di là del Tronto, e nell'Italia del mezzodì (son parole dell'on. Vacca) Cassazione e Ministero Pubblico sono tenuti in onoranza, in altissimo pregio, forse in un culto esagerato, se vi piace, e di qua del Tronto, nell'Italia superiore, mi duole il dirlo, il Pubblico Ministero e la Cassazione sono due istituti messi in suspicione, tenuti quasi a vile, e forse minacciati di ostracismo.

(1) Legge delle potestà, offizî e dipendenze pei pubblici giudizî — Tit. XIV, consiglio di disciplina della magistratura. Prog. dell'avv. F. Cervo, Napoli, tip. largo Avellino, 1872.

Quanto disse l'egregio Senatore è una verità che io non so sufficientemente spiegarmi, avvegnachè come dalle Alpi alle estreme sicule spiagge non si parla che una lingua, non si palpita che per una patria, non ci lega che un vincolo di solidarietà e d'interesse, così le buone istituzioni sociali e politiche, lungi dal destar diffidenza, dovrebbero richiamare le comuni simpatie, non appartenendo esse nè all'Italia meridionale nè alla centrale od alla settentrionale, ma a tuttaquanta la nazione italiana.

Ed il mio dubbio si fa maggiore, e le difficoltà nel mio pensiero aumentansi, quando rifletto che la istituzione del P. M. è quasi comune a tutte le regioni d'Italia, mentre nel 1296 sorse presso la repubblica Veneta per la prima volta una magistratura che aveva i caratteri del P. M. moderno, e gli ufficiali di quella ebbero nome di Avogadori, come di Conservatori delle leggi in Firenze nel 1429.

Nello scorcio del secolo passato si giunse ad avere un criterio più definito del P. M. e sursero mano mano nelle varie province i procuratori generali, gli avvocati generali, gli avvocati fiscali, i procuratori fiscali, i Custodi della legge, i procuratori del Re, a seconda delle funzioni ch' eran chiamati ad esercitare.

Dopo tutto ciò io non so spiegarmi la ragione delle diffidenze e degli attacchi, dei quali, trasmo-

dandosi tutti i confini del vero e del giusto, la istituzione del P. M. è stata resa bersaglio: diffidenze ed attacchi che vengono senz'altro a scalzare il principio di quell'autorità che solo può darle forza fra il popolo, quando dovremmo tutti proteggerla e garantirla dagli effetti funesti d'ingiuste censure.

Nobile istituzione io ti saluto!

Tu sei nel periodo di una lotta non molto lunga, ma fiera ed accanita, eppure tu trionferai dal furore delle opinioni.

Tu vedrai consolidato il tuo impero, e vedrai dispersi i tuoi nemici come l'arena quando il turbo spira, e ti assiderai regina nel seggio che ti compete!

E fermamente il credo, imperciocchè una istituzione che si è svolta col moltiplicarsi dei bisogni e col progresso della civiltà, (1) non può essere destinata a perire, un Essere creatore il quale seppe combinare e far muovere armonicamente le molecole inerti, seppe imporre del pari agli agenti liberi la legge costante di un progresso armonico e non mai interrotto (2).

La ragione prevarrà, ed in mezzo al disordi-

(1) Bècot — De l'organisat, de la justice — Paris 1860 p. 220 e seg.

(2) Degioanni. — Prolus. a un corso di diritto amministrativo.

ne delle idee, e nella confusione stessa dei principî la luce del vero non verrà smarrita, e le istituzioni minacciate da concetti spinti all'esagerazione, da pregiudizi ingiustificabili, dallo entusiasmo giunto al furore, ritempreranno le proprie forze e riprenderanno con maggiore energia il proprio corso.

XV.

L'ammistrazione della giustizia, scrisse un illustre personaggio che ha seduto più di una volta nel seggio ministeriale, è la più certa aspirazione dei popoli, al cui trionfo convergono tutte le istituzioni (1)

Però mentre tutti apparentemente convengono in questa idea, pare che in realtà se ne preoccupino assai poco, se si pon mente che i funzionarî delle cancellerie e segreterie giudiziarie, al pari dei pretori e degli ufficiali del P. M. sono sforniti di quelle garantie che possano renderli immuni da ogni possibile arbitrio.

Un cancelliere di Corte di Cassazione retribuito coll'annuo stipendio di lire 6,000 (stipendio superiore a quello de' presidenti di tribunale e dei

(1) V. la relazione sul progetto di legge approvato dal Senato e presentato dal Guardasigilli De-Falco, nella tornata del 7 marzo 1873, alla Camera dei Deputati.

procuratori del Re di 1ª categoria, dei consiglieri di appello e sostituti procuratori generali di ultima classe), oltre il decimo sui dritti di cancelleria ed il beneficio di possibili proventi sui diritti di copia, giusta gli articoli 155 e 156 penultimo capoverso, della legge d'ord. giud., 135 e 138, lettera *d*, del regolamento 14 dicembre 1865; un cancelliere di Corte d'appello il cui stipendio, oltre i proventi, come sopra si è detto, dalle lire 3,000 (stipendio eguale a quello de' giudici di tribunale e de' sostituti procuratori del Re di 2ª categoria), si eleva sino alle lire 4,500 (stipendio superiore a quello dei presidenti di tribunale e dei procuratori del Re di ultima classe), un segretario di procura generale presso la Corte or cennata, il cui stipendio dalle lire 2,500 sale sino alle lire 3,500 (stipendio perfettamente uguale a quello de' giudici di tribunale e de' sostituti procuratori del Re), e così via dicendo; può essere, occorrendo, il capro espiatorio delle altrui negligenze o colpe, può essere vittima di un tranello contro di lui destramente ordito, in vista dei larghi poteri discrezionali che ha l'amministrazione sul personale di sua dipendenza e del difetto di sufficienti garantie nella legge (1): non essendogli da questa

(1) Ripeto ancora una volta che non si deplorano abusi, ma si esamina la quistione dal solo lato scientifico, e si accenna a' *possibili* inconvenienti cui potrebbe dar luogo la legge.

consentito giustificare il suo operato innanzi un *Consiglio di disciplina:* e può quindi, quando men sel crede, venir sospeso dalla carica, dispensato dal servizio, revocato dallo impiego o destituito, collocato al riposo di ufficio, sbalzato da una ad altra sede con sagrificio delle aspirazioni del cuore e de' privati interessi, senza essere inteso nelle sue discolpe e senza un susseguente giudizio, nelle gravi mancanze, che stia a pruova irrefragabile del suo fallo o del suo errore.

Inconscio del suo avvenire e della sorte che gli è riserbata, può esser domani collocato in disponibilità per *apparente* riduzione di piante organiche, e bene spesso, dopo parecchi anni di onesti ed operosi servizî, correrà pericolo di perdere la prospettiva di un migliore avvenire.

Dalla pace di Costanza stabilita nel mille e centoottantatre sino all'orrore delle guerre fraterne che tanto lutto e desolazione sparsero in Italia a nostro maggior danno e vergogna; dalla invasione delle armi straniere alla rivoluzione francese; dalla trasformazione delle repubbliche in monarchie militari, e da queste sino alle restaurazioni del 1815; noi veggiamo talora il sorgere, poscia il tramontare, e quindi il riapparire di un principio che accennava a circondare di garantie il cittadino rivestito di pubblico ufficio; ma dopo di quell'epoca, con lo scadere d'ogni cittadina franchigia, successe in Italia come un lungo silenzio di tomba.

Solo più tardi, come innanzi sono venuto di esporre, rialzavasi il principio la mercè di quello *Statuto* che, dato a piè delle Alpi, divenne il nostro patto fondamentale: fu allora che una novella scintilla le itale menti infiammò, e qualche scrittore, d'altronde di merito assai mediocre, affacciossi alla necessità di doversi concedere allo impiegato quelle garantie che gli facevan difetto, onde metterlo in grado di riscuotere tutta quella riverenza alla quale ha diritto, e di che tenne anco recentemente proposito nell'opera su memorata l'avvocato Filippo Cervo.

Le *garantie* dovrebbero abbracciare anco le regole per le nomine e le promozioni, dappoichè quando si parla di garantie gli è ben naturale che non si voglia alludere solamente alle punizioni, ma al premio ed alla ricompensa altresì; di cui prima il Royer-Collard, e poscia il Poitou in Francia, e più tardi l'onorevole Senatore Vacca in Italia, largamente occuparonsi.

S'è vero, come lo è, ciò che dice il Poitou che la smania febbrile degli avanzamenti eccitata dalla cupidità e dall'ambizione umana ha bisogno di un salutare freno, io non trovo miglior partito da scegliere se non quello de' titoli o dello esame: o dell'uno e dell'altro congiuntamente.

Tra i due metodi di promozione, gli *esami e l'anzianità*, la scelta non è dubbia: io preferisco l'esame nè corro agli estremi, come fecero

due reputati scrittori di cose giudiziarie — il senatore Musìo e l'illustre avv. milanese Giovanni Carcano — i quali, perchè il sistema degli esami presenta talfiata degl' inconvenienti, vorrebbero, con troppo facile scambio, sagrificare gli esami medesimi all'*anzianità*.

Ma laddove il metodo degli esami non vuolsi, come pare, adottare per le promozioni de' funzionarî di cancelleria e segreteria, allora quello de' titoli personali, o meglio del merito individuale, dev'essere a tutti anteposto, nè l'anzianità gli può fare seriamente contrasto.

Ma io mi fermo, nè voglio aggiungere sull'argomento novelle considerazioni.

Lascio soltanto il posto al relatore del progetto di legge sullo *stato degli impiegati*, rappresentato dalla persona dell' onorevole Manfrin, il quale ha messo davvero il dito sulla piaga, rivelando piena ed intera la verità.

« Chi per poco sia pratico, son queste le sue parole, dei pubblici uffizî ricorderà di essersi taluna volta incontrato in funzionarî che occupavano dei posti sufficientemente elevati, raggiunti non per merito intrinseco, ma perchè spinti dalla folla che stava dietro di loro. L'anzianità taluna volta nelle nostre amministrazioni fece delle cose meravigliose; infuse scienza mai acquisita, dichiarò idonei dei più che modesti intelletti, « creò insomma degl'ingegni i quali non avevano

« altra base, altra ragione che l' *anzianità*. Così mentri gli uni stavano nelle Università o nei licei a percorrere gli studî, altri, sorvolando a queste condizioni, prendevano possesso di una sedia presso un pubblico ufficio, la quale, a guisa di un semovente, mano mano trasportava il seduto ai primi gradi. Chi per poco abbia pratica dei pubblici ufficî ricorderà di aver veduto i migliori posti così occupati, mentre il giovane capace, fornito di studî, inaridiva l'intelletto nei minori ufficî, ricorderà forse come avvenisse che il lavoro di concetto fosse fatto dagl'impie« gati minori, e quello di copiatura dai maggiori.»

La franca e spigliata dichiarazione anzidetta, contenuta in un documento d'incontestabile autorità, vuol'essere altamente apprezzata, nè fa bisogno di aggiugnervi alcun commento.

Non posso però dissimulare come l'argomento *delle promozioni* abbia la potenza di scuotere le mie fibre e di eccitare emozioni vive e profonde nell'animo mio.

Non esagero punto: è questa una corda la quale, appena toccata, fa sentire in tutta la mia persona le sue potenti vibrazioni, e parmi quasi che una ferrea mano mi stringa il cuore.

Dissi di ciò a suo luogo, e feci palesi altresì le mie deboli idee; però avrei ora nuove ragioni ad aggiungere suggerite dal tempo e maturate da diuturne riflessioni.

Ciò non ostante io credo di non dovere lungamente immorare sul delicato argomento per tèma che possa stancar la pazienza dei Rappresentanti del Governo e delle Camere, non che di coloro che avranno la degnazione di volgere il loro sguardo sulle presenti pagine.

Non ho letto, ma divorato recentemente i pregevoli opuscoli del Musìo e del Carcano, da me con tanto ardore ricercati e mai per lo innanzi ottenuti.

Ebbene, le ragioni da loro addotte e che ho seriamente meditate, han messo il suggello alle mie idee, sicchè fermamente sostengo che laddove il sistema di cui si fanno essi campioni venisse tradotto ad atto, in quanto risguarda i funzionarî delle cancellerie e segreterie giudiziarie, ci menerebbe ad uno scadimento semprepiù crescente del personale giudiziario, e fallirebbe completamente al suo scopo.

L'argomento non è mica da prendersi a gabbo per la sua importanza, e dovrebbe grandemente preoccupare i governanti d'Italia, conciosiachè al di là dell'interesse individuale ce ne sia un altro supremo e indiscutibile ch'è quello dello Stato!

È quindi mestieri farla una volta finita con le vecchie idee, e con quell'empirismo infecondo che, abbagliando gl'intelletti, li spinge con trasporto crudele ad aspirazioni inattuabili e sovvertitrici d'ogni più giusto principio.

È mestieri, senza distinzione di anzianità e di categorie, che al merito si conferisca il premio cui ha diritto. E siamo pur sicuri che se gli avanzamenti si daranno all'onestà operosa ed ai giovani dotati d' ingegno e forniti di studî, si spargeranno mercè il lento ma efficace aiuto del tempo, i semi d'una vita nuova e promettente nell'amministrazione giudiziaria.

A questo argomento va intanto legato indissolubilmente quello relativo all'abolizione delle categorie di stipendio per uno stesso grado. — Dissi nelle primissime pagine di questo opuscolo che non avrei voluto spendere alcuna parola in ordine alla quistione di cui si tratta, e sulla quale ebbi del resto ad occuparmi lungamente in un precedente lavoro.

Però siccome la quistione medesima l' un di più che l'altro si fa più ardente, sarebbe colpa il tacerne, quando veggo che me sen porge propizio il destro, ed anco per la considerazione di vedere spianata la via al merito reale e incontestabile.

XVI.

È ben vero come, a togliere ogni ostacolo onde premiare il merito, sia da studiarsi seriamente il quesito se convenga abolire le varie categorie di *stipendio per uno stesso grado.*

La è una quistione che porta l'impronta della

opportunità, come suol dirsi oggigiorno, che ha dato luogo a diversi opinari, e che bisognerebbe anco sciogliere per la necessità semprepiù incalzante in cui ci troviamo di vedere assicurata al merito una giusta prevalenza sovra ogni altra ragione, e di vedere rimossa ogni difficoltà, sia anche di semplice massima o di sistema, o puramente amministrativa, di cui ho tenuto proposito nel capo precedente.

In modo siffatto non si avrà il dispiacere di veder promossi funzionari, i quali abbenchè fossero collocati nello stesso grado, pur tuttavolta godono di maggiore stipendio nel grado stesso, comunque riconosciuti di minore attitudine, di minor coltura ed abilità di quella dei loro colleghi, i quali trovansi sgraziatamente collocati in una categoria inferiore.

Con buona pace di quei pochi scrittori che vanno in opposta sentenza, e che mostrano la più viva riluttanza per l'abolizione delle categorie, mi limito a manifestare il mio profondo convincimento attinto, più che alla teoria, alla scuola della pratica esperienza, cioè; che le categorie sieno altrettante cause di malcontento, che ingenerano attriti e disuguaglianze, dispetti e rancori, e che creano attorno a loro una condizione di cose anormale e irragionevole.

Una volta attuata la salutare riforma schiuderebbe essa una via a condegne riparazioni, aven-

do toccato, per il sistema di cui sopra è cenno, bene spesso l'oblio ai migliori nelle promozioni e nel progresso gerarchico: ciò che potrebbe menare, laddove si continuasse nel sistema cui si è accennato, ad un completo sfacelo di tutto l'ordine giudiziario, se si pon mente a quanto un autorevole membro della sinistra parlamentare, il quale occupa oggi una distinta posizione ufficiale, in suo lodato discorso accennò, cioè; che amareggiando e disgustando, vien naturalmente a rallentarsi lo zelo degl' impiegati pel disimpegno delle funzioni di cui trovansi rivestiti (1).

É questa una quistione surta da qualche tempe fra noi, e rimasta finora insoluta per quella critica frivola ed appassionata, che in Italia, più che altrove, accendendo gli spiriti riesce a forviare ogni retto e illuminato giudizio, ed a fare smarrire ogni senso di ragione.

É sin dal 1861 che fu pronunziata una solenne parola al riguardo da un uomo la cui autorità fu pari all'ingegno che sortì da natura (2).

(1) Discorso dell' on. Antonio Mordini pronunziato nel 24 giugno del 1863 innanzi la Camera dei Deputati.

(2) Il Conte Filippo Quaranta, ardente patriota ed insigne magistrato, la cui recente perdita è stata cagione di dolore e di lutto non meno alla sua città natia che all'Italia tutta, per cui sfidò imperterrito il rigore del carcere e la morte.

Le categorie, disse quell'egregio, formano una devota imitazione del sistema francese.

La parola riscosse gli animi, e fu a principio quasi generalmente bene accolta, poscia la felice idea fu audacemente attraversata, a tutta oltranza combattuta, e da chi il poteva non tradotta ad atto per quegli amori al passato che quasi sempre, per fatale necessità di cose, esercitano la loro tradizionale influenza non solo in politica, ma nei metodi, negli studî, nelle industrie e sinanco nei mestieri e nelle arti.

Ma viva Dio! L'idea che ha per fondamento il vero starà sempre, e sarà incrollabile, sarà incrollabile e trionferà, dappoichè alla fin fine le esagerazioni dovranno cedere a quella il posto, e gl'incauti critici tornano quasi sempre col tempo a più miti e ragionevoli consigli. Il Guardasigilli, se è lecito dalle cose piccole argomentarne le grandi, si è reso interprete di questa necessità, e col nuovo progetto di modificazione all'ordinamento giudiziario ha abolito per parte sua le varie categorie di stipendio dei cancellieri delle preture, dei vice Cancellieri aggiunti delle Corti e dei tribunali e dei sostituti segretarî aggiunti delle procure generali, ed ha per tutti stabilita unica misura di retribuzione.

Ed il Ministro degl'interni (*Comm. Cantelli*) nel delineare le norme fondamentali pel riordinamento degli archivî di Stato (relaz. fatta a

S. M. nel 26 marzo 1874), lasciò intatta la delicata quistione, e la risoluzione della stessa deferì al Consiglio degli archivî medesimi, col precitato Decreto instituito, nello *interesse delle persone e del servizio pubblico*. — Vedrà esso dunque se convenga suddividere ogni grado in varie classi di stipendî, ovvero stabilire uno stipendio normale per ogni grado con aumenti successivi dopo un determinato numero di anni.

Ed io voglio augurarmi che il memorato Consiglio, del quale formano parte elettissimi ingegni, soddisferà, appigliandosi al secondo partito, un legittimo voto della scienza amministrativa.

Premesse le superiori idee, io lascio giudici gli onorevoli Rappresentanti delle Camere al nazional Parlamento di valutare nella loro sapienza se le categorie costituiscano anch'esse un'altra pietra d'inciampo alla carriera dei funzionarî destinati alle cancellerie e segreterie giudiziarie, e di vedere se, nello scopo di spianare la via al merito, non sarebbe invece mestieri di rimuovere addirittura quest'altro ostacolo che è stato finora il più saldo propugnacolo di tutti coloro che dell' anzianità vogliono farsi scudo a scapito delle intelligenze e delle capacità più distinte, più attive e più volenterose.

Io non so certamente in una quistione così aspramente dibattuta qual valore vorranno annettere alle mie parole e governo e parlamento.

Gli è però indubitato che, in qualsiasi ipotesi, queste mie riflessioni potranno a suo tempo porgere argomento ad una utile, seria e illuminata discussione, nella quale ho fondata ragione a sperare che sorgeranno a difendere la mia proposta parecchi deputati dell'Italia del mezzogiorno, e specialmente un distinto patriota, decoro e ornamento della magistratura napoletana, il quale della proposta medesima, già conforme alle sue idee, si renderà certamente strenuo difensore (1).

Conchiudo. La logica è potenza inesorabile e si trova là dove meno si aspetta. La regola astratta dell'anzianità è lontana dal raggiugnere alcuno utile risultato, e deve quindi proscriversi.

È mestieri che un primo e securo impulso a quest'altro movimento di generale riforma scenda ad infondere novella vita all'amministrazione giudiziaria.

Ove vuolsi preferire l'anzianitá al merito rimarrà a lungo andare guasta e sinanco paralizzata l'azione governativa, e la nazione soffrirà ritardo e inceppamento nei pubblici servigi (*Augias, op. cit.*). Coloro che non sanno affrancarsi da' vieti pregiudizî, ed amoreggiano, per sentimenti di platonismo, con le vecchie teoriche,

(1) Accenno all'on. dep. Romano, consigliere alla Corte di appello di Napoli.

come colpiti e abbarbagliati da un torrente di luce, dovranno cadere dinanzi alla potenza irresistibile di siffatta verità.

La sapienza germanica, come ha raccolto gli allori sui campi di battaglia, così aspira ad un trionfo più pacifico, ma non men glorioso, ch'è quello del pensiero e delle idee, alla cui conquista si spinge con lo slancio dell'aquila, onde potere, mercè l'attuazione delle medesime, far prosperare semprepiù le istituzioni nazionali.

Alle garantie, delle quali ha saputo circondar l'impiegato, e che, giusta la legislazione della nazione testè memorata, si risolvono in una specie d'inamovibilità, dopo ch' egli abbia assunto l'esercizio delle funzioni dal governo confidategli, e qualora non contravvenga ai doveri dell'ufficio, nè tradisca la fede giurata; ha saputo altresì provvedere agl'interessi dello Stato col richiedere le più ampie prove sulla idoneità e sulla capacità dell'impiegato medesimo.

La considerazione dell'*anzianità* onde ottenere un avanzamento, sarebbe un non senso, e suonerebbe come un'amara ironia presso quella nazione, il cui ordinamento amministrativo è tutto poggiato sulle incrollabili basi dell'idoneità personale, e della responsabilità individuale.

L'Inghilterra è stata prima d'ora percossa dal bagliore di questa luce che le han tramandato gli Stati tedeschi, e difatti la Commissione par-

lamentare del 1860 mentre da una parte ha severamente stigmatizzato le nomine per *patronato*, ha innalzato a cielo dall'altra il principio del concorso e delle scelte oculate e rigorose nel conferimento dei posti da farsi cadere su persone di merito indiscutibile e distintissimo, senza tenersi alcun conto dell'*anzianità.*

Anco negli Stati-Uniti di America, dove l'amovibilità dei pubblici uffiziali è proverbiale, dopo lo strano sistema che dal presidente Jackson venne inaugurato di mutar cioè; gl'impiegati civili dello Stato in causa delle loro opinioni politiche, ha balenato la luce serena del vero, e la consuetudine invalsa, di tutto innovare ad ogni mutar del Capo del governo, apre con lieto animo il passo alla nuova idea.

La Commissione d'inchiesta creata dal *Congresso*, propugnò il principio di cui ho parlato nel 1868, e nel rapporto, al quale si è più innanzi accennato, scolpì il pensiero che *l'anzianità* debba essere unicamente determinata dal *merito*, e che l'abilità e la capacità siano gli unici requisiti da rispettarsi per ascendere a posti superiori nella carriera pubblica.

Così operando, il pubblico funzionario acquisterà altra coscienza di sè: ed il suo carattere si rileverà a dignità ben maggiore quando sa di dover le sue promozioni unicamente a prove severe del suo valore, e quando sarà dissipato dal

suo animo ogni timore che la malevolenza dei tristi possa avere neppur ombra d'influenza sulla sua posizione e sul suo avvenire.

Però a che valgono le garantie, a che le scelte oculate? — Malgrado tutto questo nessun individuo, con le attuali condizioni vorrà sobbarcarsi alle sollecitudini che sono inerenti ad un pubblico ufficio. Egli pensando che un impiego governativo lo gitterebbe in uno stato di crudeli miserie e di penosi travagli, preferirà un impiego in qualche privato istituto, ove minore è il lavoro, e più vistosi i guadagni, o si darà alla libera vita delle industrie e del commercio, o si dedicherà all'esercizio di qualsiasi altra professione, in cui maggiore è il lucro, più brillante la carriera.

Occorre quindi provvedere ad elevare i miseri stipendî di tutti gl'impiegati dello Stato e precipuamente di quelli giudiziarî, i cui salarî non sono stati tuttavia *parificati* a quelli che percepiscono gl'impiegati delle altre amministrazioni governative.

Alcuni potrebbero pensare col Proudhon (*Idée Générale de la Revolution, septieme étude*, § I) che possa addirittura farsi a meno di questi *esseri* inutili, di questi *paria*, di questi novelli *Iloti*, ed in luogo delle armate permanenti desidererà, al par di lui, che venissero collocate negli Stati le compagnie industriali, ed in luogo

della polizia l'identità degl' interessi; in luogo dei poteri politici, le forze economiche: desidererà di veder surrogata al governo l'organizzazione industriale, alle leggi i contratti.

La teoria del Proudhon è strana, e rasenta senz'altro i limiti dell'assurdo.

Molto coerente a sè stesso egli si è spinto a vagheggiare financo l'*ordine* senza funzionarî, per quella unità ch'egli chiama *profonda* e tutta *intellettuale*.

L'onorevole pubblicista, come da senno osserva l'Augias, è caduto, senz' avvedersene, in quel *vizio di argomentazione* che i logici chiamano *imperfetta enumerazione delle parti*. Egli ha dimenticato nel calcolo due elementi: le *passioni* le quali quando giungono a ledere il dritto non possono reprimersi che con una forza superiore; e l'*insufficienza dell'individuo* relativamente ad alcune imprese, onde potere raggiungere taluni comuni vantaggi.

Da ciò il bisogno degli agenti di polizia, dei pubblici funzionarî, degli uffiziali governativi e politici, che si riassume nella grande sentenza del Thiers, alla cui autorità di gran cuore m'inchino.

« Fra' diversi generi di lavori, vé ne ha uno non meno indispensabile, non meno proficuo, che consiste a proteggere l'operaio, il manifatturiere, il costruttore, il proprietario.

« Il soldato che porta l'arma, il magistrato che

« giudica, l'amministratore che presiede all'organizzazione di questi, lavorano utilmente, come colui che fa nascere il frumento, che lavora il « tessuto, che costruisce le case » (*Thiers, de l'Impot. Cap.* 2).

È adunque indiscutibile che il consorzio sociale, da cui emergono i contrasti dei dritti scambievolmente impugnati, o la lesione di questi, ed il ricorrere qualche volta dell'uomo alla forza bruta delle armi od alle violenti spoliazioni dell'altrui, sente vivissimo il bisogno dell'opera degl'impiegati; e se così è egli è mestieri che si pensi una volta a ben retribuirli, conformemente al grido concorde che per mezzo della stampa periodica, vera e sincera manifestazione della opinione pubblica, si è levato in Italia con persistente efficacia.

XVII.

Ma questo ben di Dio, sento ripetermi, non si farà attender molto, poichè agl'impiegati già sorride la *comune* speranza di vedere aumentati i loro stipendî, alloraquando le due assemblee legislative daranno favorevole il voto al progetto di legge *per l'aumento degli stipendî agl'impiegati civili dello Stato*, già presentato alla Camera dallo stesso Presidente del Consiglio de' ministri che tiene anco il portafoglio delle finan-

ze, e non messo quindi a discussione per cause a tutti note, e che tornerebbe inutile quì di ripetere.

A me non è certamente dato il fatidico genio di Cassandra, resa immortale da' versi del greco poeta (1), onde vaticinare qual sorte sia serbata al progetto di cui si tratta, ma dubito seriamente se quel debole raggio di speranza, invece di ringagliardirsi e sfolgoreggiare conseguentemente di vivo splendore, non rassomigli piuttosto ad un lontano raggio di Sole, che, trapelando nella invernal stagione da un lembo di squarciata nube, al soppravvenir di un'altra, rapidamente scompare.

Ma pur dando bando ad ogni triste augurio, e volendo largheggiare nelle più favorevoli ipotesi, e conseguentemente ritenere che il Ministro delle finanze, ottenuti tutti i fondi per le maggiori spese, vorrà esser sollecito di far approvare il progetto di cui sopra è cenno, crederemo noi che, mercè lo stesso, possa essere resa giustizia a quegl'impiegati che per lunghissimi anni non hanno ottenuto il benchè menomo aumento di stipendio?

Crederemo noi che anco per *gl'impiegati giudiziarî* possa adottarsi il sistema generale degli *aumenti*, senza pensar prima alla *parificazione*

(1) Homeri — Iliadis — Lib. XIII, verso 365 del testo originale.

de' loro stipendî, onde non vedere quelle odiose disparità di trattamento che un Governo liberale da sè sdegnosamente respinge?

La provvidenziale misura, che con ansia si attende, verrà dagl'impiegati di molte amministrazioni governative del regno d'Italia salutata con insolita gioia, mentre per taluni altri non sarà da tanto che valga ad alleggiare il peso della loro desolante miseria.

Ma io ben mi avveggo, come, quasi senza volerlo, abbia già sollevato il velo alla mia allusione; sicchè dubitando che mi si possa da taluno affibbiar la taccia di esagerato, e peggio, scendo senz'altro alle prove.

E primieramente dirò che la Commissione senatoria, dopo di avere propugnata con sagace iniziativa nella relazione sul noto progetto di legge, già presentato dall'ex-Guardasigilli De-Falco, la necessità di provvedere ad un migliore trattamento di tutti gl' impiegati giudiziarî, non abbia poscia insistito innanzi l'augusta assemblea onde vedere tradotto ad atto cotesto pensiero rispondente a' bisogni de' tempi ed a' pubblici voti.

Però riguardandosi quanto la memorata Commissione affermò dal punto di vista, direi quasi, storico, mantiene esso sempre un valore che non vuolsi frantendere, o peggio, disconoscere, perchè, se non altro, ha la medesima manifestato le sue profonde convinzioni sulla necessità di

provvedersi ad un discreto miglioramento delle condizioni economiche de' funzionarî delle cancellerie e segreterie giudiziarie (1).

Se così è, tocca ora ai Rappresentanti la Camera dei deputati di togliere a cuore l' arduo problema, e, come sen presenterà l'occasione, non lasciarla sfuggire di mano, ma provvedere alla cosa analogamente, mentre, al dire di un giureconsulto inglese vissuto in sull'inizio di questo stesso secolo, è colpa irremessibile negligere il *male attuale* e pensar poscia al rimedio, o lasciare *insolute* le difficoltà per aver quindi *l'occasione di scioglierle* (2).

È già cònto all'universale come l'attuale tabella degli stipendî de' funzionarî giudiziarî sia quella stessa che facea seguito alla legge organica del 13 novembre 1859, e che venne promulgata in Torino nel 20 dello stesso mese in virtù dei poteri straordinarî al governo conferiti con la precedente legge del 25 aprile dell'anno anzidetto.

Gli stipendî fissati nella tabella medesima vennero poscia a più discreta misura ridotti nel dicembre del 1865: epoca in cui avvenne la codificazione giudiziaria.

(1) La Commissione era composta dei senatori Andreucci, Errante, F. M. Serra, Vacca, Borgatti, Tecchio e Piacentini.

(2) Geremia Bentham. — De l'org. jud.

Ora non vi è chi non vegga come dal 1859 al 1874 sien còrsi ben lunghi quindici anni, e come, entro questo periodo di tempo, tanta vita incessante di operosità nazionale siasi svolta all'ombra dei liberi ordini: di talchè con l'incremento delle industrie, col prosperare delle arti e delle manifatture, col fiorir dei commerci, coll'accrescersi dei capitali, con le più facili comunicazioni, col libero scambio, con l'impianto di molteplici istituti fiduciarî e simili, è avvenuta una grande trasformazione economica, sotto il potente influsso di una civiltà semprepiù progrediente, da fare rialzare in modo estraordinario il prezzo dei fitti e delle pigioni, il valore delle sussistenze, delle mercedi e di quant'altro vi ha relazione secondo i dettati della scienza economica. — E tutto questo di fronte alla immobilità de' salarî fissi, a' bisogni cresciuti, alle mutate abitudini della società odierna, cui si aggiunge, come condizione aggravante, la ritenuta sulle pensioni, la tassa sulla ricchezza mobile e il disagio della carta-moneta, il cui corso forzoso, al dire di un economista d'altissimo merito, alterando i rapporti dell'offerta e della domanda, altera saltuariamente, bruscamente, i prezzi delle cose, avvegnachè rimanga per esso alterato il *valore relativo del mezzo dei cambii* dal fittizio valore che s'impone alla carta (1).

(1) Seismit — Doda.

Ora se ciò è vero, come lo è, io non saprei abbastanza spiegare perchè, alloraquando vennero riesaminate nel 1865 le tabelle degli stipendî, volle farsi all'amore con quelle che avevano già compiuto il loro tempo e fatta la loro fortuna, riducendosi anzi gli stipendî stessi a più modeste proporzioni.

Ma l'errore del passato se non vale a giustificare il presente, dovrà almeno servir di scuola per l'avvenire.

Ammessi gli aumenti negli stipendî dei pretori, debbono anche ammettersi quelli che ne sono una logica e imprescindibile conseguenza diretta.

E tanto più credo mio debito di caldeggiare codesto pensiero, in quantochè le condizioni economiche degl'impiegati, dopo l' avventuroso risorgimento delle italiche sorti, sono vòlte sempreppiù a peggior segno; e, quel che più monta si è, che i loro stipendî non sono stati mai *parificati* a quelli di cui godono gl'impiegati di molte altre amministrazioni governative, inferiori d'importanza a quella giudiziaria.

Accennare agl'impiegati dipendenti dai Ministeri dell'Interno, delle Finanze, dei Lavori Pubblici, della Marina, di Agricoltura e Commercio, sarebbe un fuor d'opera, conciosiachè sia questo un tal fatto di già entrato nella coscienza dell'universale, e pel quale ogni dimostrazione si riputerebbe soverchia.

Se quindi il progetto per l'aumento degli stipendî agl'impiegati dello Stato otterrà l' approvazione delle Camere Legislative, ne terrà dietro che lo stesso arrecherà sensibili vantaggi agli impiegati delle altre amministrazioni, mentre per quelli dipendenti dal Ministero della Giustizia non sarà da tanto che valga a sollevarli dallo squallore della miseria in cui attualmente essi gemono.

Gli onorevoli Consiglieri della Corona ed i Rappresentanti delle popolazioni italiane al Parlamento non permetteranno, ispirati come sono a quegl' inconcussi principî di eguaglianza che formano il vero fondamento della libertà, e nei quali si riassumono, al dire dell' Hooker (1), i doveri di carità, di umanità e di giustizia, che venisse sanzionato il funesto principio della *disuguaglianza*, a distrugger la quale sonosi in questi ultimi 85 anni armate tutte le forze sociali, quasi spinte dall' impulso e dall' esempio di una nazione, i cui meriti debbonsi riconoscere, come dice un famoso Statista ed insigne oratore inglese, più grandi ancora dei suoi errori e delle sue calamità (2).

(1) V. Diderot. — Encyclopedie des sciences.
(2) Benjamin Disraeli, Gran Cancelliere d'Inghilterra.

XVIII.

Questa *parificazione* degli stipendî degl' impiegati giudiziarî è stata le mille volte ed in varî modi invocata, ma è sempre di là da venire.

Anche qualche voce autorevolissima è surta a propugnare gl'interessi degl'impiegati giudiziarî, come avvenne, non è guari, innanzi la Camera vitalizia; ma essa è stata come l'eco lontana di una voce morente in un vasto deserto, o come il fioco lume di una lampada la quale, essendo già al verde, sfavillando negli ultimi istanti più luminosa, rapidamente si spegne.

È nel comune desiderio, essa dice, per quanto è possibile, di vedere equiparate le condizioni degli ufficiali civili dello Stato fra loro. Presso talune amministrazioni gli avanzamenti sono più rapidi, e lentissimi in altre. Quantunque non sia guari possibile ottenere una stessa strègua malgrado i maggiori assegni, si modificheranno almeno le *diversità*, e si potranno far sopportare con maggior rassegnazione le lentezze inevitabili in talune carriere. L'aggravio del pubblico Erario sarà di poco momento, e ad ogni modo la maggiore spesa sarà compensata da molti altri vantaggi morali. (Cit. relaz. sul progetto di legge relativo allo *stato degl'impiegati*).

Or bene; mentre i varî Ministri, che sonosi

con incredibile rapidità succeduti al governo della pubblica cosa in Italia, han provveduto, chi più chi meno, alla condizione economica degli impiegati, rendendosi interpreti delle esigenze del tempo e dello incalzare di urgenti bisogni, quello di grazia e giustizia non ne ha imitato l'esempio, (1) e basta sol riflettere che ad un Segretario di regia procura, ad un sostituto Segretario di procura generale, ad un Cancelliere di pretura, ad un vice-cancelliere di tribunale d'ultima categoria è assegnato lo stipendio di L. 1,200: quello stesso stipendio che in favor dei medesimi trovavasi stabilito nella relativa tabella che andava unita alla legge organica già promulgata nel regno subalpino addì *20 novembre 1859.*

Chi pensi al delicato officio che disimpegnano i funzionarî di cui si tratta, agli studî di cui dovranno essere corredati, al lungo tirocinio percorso pria di raggiungere questa mèta, si convincerà a bella prima come la condizione dei medesimi sia *relativamente* assai più trista e disagiata di quella dei vice-cancellieri di pretura, precipuamente quando trovansi collocati, ed è il

(1) Lo stesso aumento proposto dall'eccellentissimo Guardasigilli Vigliani, in quanto agli stipendì dei vice-cancellieri di pretura, dei vice cancellieri aggiunti delle Corti e dei tribunali, e dei sostituti segretarî aggiunti delle procure generali, è rimasto finora nel campo de' desiderî, malgrado tutto il buon volere dell'on. Ministro.

maggior numero, nell' ultima categoria di stipendio.

L'abbiamo fatto rilevare in un precedente opuscolo con un treno d'incalzanti argomenti, nè torna ora superfluo il ricordare, come lo stipendio annuo di L. 1,200 riducesi a sole L. 3, e pochi centesimi al giorno.

L'abolizione di quest'ultima categoria pei funzionarî che con lo stipendio di cui si tratta vengon retribuiti, e la formazione di una sola in L. 1,600, è ormai imposta da una legge inesorabile che appellasi *necessità*, e della quale, in modo generico, si è reso anco interprete, non è guari, uno splendido ingegno della patria nostra (1).

Ma a che citare esempî se tuttogiorno vediamo che i Ministri del regno d' Italia ritessono lo stesso cammino, riformando gli organici degli impiegati nell'intendimento di migliorarne le sorti, e parificare i loro averi con quelli degl'impiegati di tutte le altre amministrazioni governative?

E non è forse anco vero che la grande maggioranza dei giudici e dei pretori trovansi retribuiti con uno stipendio minore di quello che percepisce il personale di segreteria e di ragioneria dell'amministrazione centrale?

E non è forse vero che anco sopprimendo le

(1) Il Commendatore Marco Minghetti.

ultime classi, come si propone in un analogo progetto (1), la loro posizione rimarrà sempre inferiore a quella degli altri impiegati amministrativi?

E come può stabilirsi il principio dell'uguaglianza, se prima gli stipendî dei funzionarî giudiziarî non verranno parificati a quelli degli impiegati amministrativi?

Trova in questo caso applicazione, ripeto col Carmignani, l'assioma matematico cioè; se a cose disuguali aggiungansi cose uguali, quello che ne risulta è disuguale. E siccome la sopravvegnente *ugualità* nulla toglierebbe alla primitiva *disuguaglianza*, così verrebbero a rovesciarsi tutti i principî dell'uguaglianza medesima, che costituiscono il fondamento primo della equità rigorosa, e sono senz'altro l'unica misura del diritto e della morale sociale.

Rotta questa linea non si potrebbero più rinvenire i principî, i confini e le gradazioni che debbano regolare l'aumento degli stipendî, e senza la desiderata parificazione verrebbe scisso il fondamento primo, unico, reale, evidente e sentito, alla cui base potrebbero sol determinarsi la

(1) Progetto di legge presentato dal presidente del Consiglio, Ministro delle Finanze (Minghetti), nella tornata del 20 gennaio 1874, per migliorare le condizioni degl'impiegati civili.

misura e le progressioni del diritto degl' impiegati giudiziarî.

Il peso degli esempî superiormente addotti è sorretto dalla voce della ragione. Una deliberazione in contrario disseccherebbe le speranze dal cuore di una numerosa ed infelice classe di funzionarî, la quale avrebbe veduto nascer le frondi all'albero, ma non le frutta — *miraturque novas frondes, et non sua poma* — e sarebbe lo stesso che mantenere la spada conficcata nel loro cuore, e, dopo di aver fatta la ferita, profondare il colpo ed aggravarvi sopra la mano — *sistere moram in vulnere!*

Io penso che ciò non avverrà perchè non risponde a quei principî di giustizia e d'eguaglianza, che, al dire di un vivente giureconsulto, forman la base e il fondamento del diritto pubblico italiano (1).

E proveremo come le finanze d'Italia il potranno, se tutti mantenghiamo la fede potente nell'avvenire, attuando quelle salutari riforme che sono state con tanta efficacia sempre invocate, e sinora giammai consentite, e che si riassumono nella semplificazione de' servizî amministrativi, nella ricostituzione degli organici dei pubblici ufficî, nella diminuzione del numero degl'impie-

(1) Giuseppe comm. Buniva, Consigliere presso la Corte di Cassazione di Torino.

gati « *il cui problema debb'essere risolto anche* « *facendo tacere i sentimenti del cuore* » (1), e nella retribuzione dei serbati con più adeguato compenso.

Per asseguir completamente questo fine sarebbe mestieri intanto procedere alla riforma, levando alta la bandiera del *decentramento* amministrativo.

E lice sperare che ciò avverrà, tenuto presente che l'on. Presidente del Consiglio, e gran parte degli attuali Consiglieri della Corona, professano da gran tempo codesti principî. Anzi nel 1871 lo stesso comm. Minghetti aveva in animo di procedere arditamente per questa via, e presentò difatti quel gruppo di leggi amministrative a tutti note, e conspiranti ad unico scopo: leggi che sgraziatamente non ottennero allora gli onori del trionfo.

Quello fu certamente un errore, dirò col Borgatti, perchè laddove le leggi anzidette, coordinate tutte al sistema di un bene inteso decentramento, fossero state in quell'epoca adottate, noi avremmo già fatto molto cammino nella via della libertà, ed avremmo oggi amministrazioni migliori e meno dispendiose.

Però l'errore è qualche volta l'avanguardia del progresso, e per una legge ideologica, come scris-

(1) Così il Minghetti — Esposiz. finanziaria — Dic. 1873.

se l'onorando filosofo Giuseppe Ferrari, si veggono nell' umanità unificate tanto le cause del progresso che dell'errore; sicchè il problema che agita le menti di tanti uomini politici e di tanti insigni Statisti dovrà finalmente venir risoluto una volta!—La sosta non distrugge le leggi del progresso, ma edifica, e qualche volta gli spiana il cammino. E siccome il diritto dei principî è sempre superiore a quello degli uomini, così io nutro immanchevole fiducia che il tempo non sia molto lontano per compiere questa grande ed utile riforma amministrativa, la quale affacciossi sin dal 1861 come limpido raggio di stella sull'orizzonte d'Italia; e la sua luce, che mai piega a sera, sarà oggi precorritrice dell'alba del suo completo risorgimento.

XXI.

Sciolgo nel capo seguente la promessa che io feci nel cap. VII, (pag. 63) di questo stesso opuscolo, ove dissi che avrei tenuto proposito di una quistione non meno importante di quella relativa alle *garantie degl'impiegati*, la quale abbenchè presentasi apparentemente sotto modeste spoglie di ancella, pure è ben degna di seder regina.

Parlerò quindi di questa, e la considererò sotto triplice aspetto, cioè dal lato *filosofico*, dal *giuridico* e dallo *sperimentale*, o, a meglio dire, da quello della sua pratica attuazione.

Al lume dei principî che mi son fatto a svolgere fuggevolmente, parmi risulti con ogni evidenza come sia stretto dovere d'ogni civile governo stabilire una serie d'immanchevoli GARANTIE in favore degl' impiegati che trovansi destinati ai servizî dell'amministrazione pubblica; le quali garantie costituiscono i loro *diritti.*

Ma all'idea del *diritto* è quella del dovere compagna, e senza tener dietro alle sottili distinzioni del Carmignani (1), e del Ferrari (2), io penso col Rosmini (3), che l'idea del DIRITTO non possa da quella del DOVERE dissociarsi, e sia che nascano essi dalla organizzazione sociale, come a taluno piacque affermare, ovvero dalla riunione permanente degli uomini in società, come dissero altri, gli è sempre indubitato che i diritti e i doveri si fondano nell'uomo, e indipendentemente da ogni società domestica e politica: senza di che verrebbero a distruggersi i fondamenti della morale, ed i più salutari principî sui quali si regge ogni umano consorzio.

La scienza amministrativa, malgrado *l'esclusivismo* di una scuola capitanata da un illustre

(1) Teoria delle leggi della Sicurezza sociale di Giovanni Carmignani, già prof. nella imperiale e Regia Università di Pisa. — Napoli 1843. — Tom. 1. p. 62.

(2) Filosofia della rivoluzione per Giuseppe Ferrari — v. *Il sistema dell'umanità.*

(3) Antonio Rosmini — Serbati. Filosof. del dritto.

professore francese, ha fatto tesoro di questi generali principî che trovansi scolpiti, direi quasi, nella coscienza umana, ed alla sua volta riconoscendo pur necessario l'accordo fra diritti e doveri ha pronunziato solennemente il suo verbo, ed ha ritenuto che i diritti e i doveri dei funzionarî non debbansi riguardar mica come una *regola di amministrazione*, e come semplice mezzo di organizzazione interna, ma come potenza di forza, come simbolo di moralità, e qual segnacolo di una libertà bene intesa che acquista conforto nelle stesse istituzioni di cui si fa bella, e dalle quali si sforza a rimuovere con disdegno ogni sorta di disordine e d'irregolarità.

La scuola inglese, l'alemanna, e sino ad un certo punto la francese, sonosi accordate in questa sentenza, ed hanno ritenuto, ciò che d'altronde è pur vero, come la responsabilità che pesa sovra ogni funzionario, gli conferisca un certo grado d'indipendenza, riduca a giusti confini la ingerenza governativa, contribuisca grandemente alla semplicità dell'organismo dell'amministrazione pubblica, ne agevoli il movimento senza dispersione di forze, e garantisca ogni interesse; mentre nel diverso, laddove accadrà un errore, non sarà agevole incoglierne il vero autore, l'uno sull'altro riversando la imputabilitá, senza che alcuno possa rispondere del fatto proprio, della propria azione.

Ecco il concetto semplice e pure fecondissimo della libertà dell'uomo rimpetto alla legge; concetto che costituisce del pari l'ordine morale, e il civile e il politico.

Se io ben veggo, parmi che per effetto di questa responsabilità amministrativa ogni funzionario od impiegato debba esser chiamato, occorrendo, a render conto ai superiori ed al pubblico della sua condotta, non meno che dei suoi atti e delle sue deliberazioni.

È in forza di questa responsabilità amministrativa che al cittadino è concesso di poter liberamente reclamare, laddove vedrà leso il suo diritto, o veramente gli verrà ritardata, con suo nocumento, o negata quella giustizia che ha implorata, e che arbitrariamente non gli è stata impartita.

Sì, è in grazia di questa responsabilità che gl'interessi locali possono trovare una condizione più naturale per attingere la loro soddisfazione, e quando i principî che scaturiscono dalla sua pratica applicazione, saranno inconcussi, e quanto meno oscillante sarà la loro azion direttiva, tanto più felice, più tranquilla e prosperosa sarà la condizione del popolo, che vien retto all'ombra benefica della medesima.

Mi si opporrà che ciò sia troppo, e che forse i risultati non risponderanno all'aspettativa.

Io respingo con ogni efficacia un simile pen-

siero, mentre dove tallisce libertà, dov'è sentimento del diritto, dove il popolo ne reclama e ne impone il rispetto, dirò con l' Augias, che la responsabilità non essendo principio vano e privo di efficacia nella pratica, dev'essere nelle funzioni pubbliche diffusa ed attuata in modo che possa, quando è necessario, promuoversene le conseguenze.

E a queste conseguenze qualunque atto illegale dello impiegato debb'essere inflessibilmente sottoposto, conciosiachè costituisca esso una vera infrazione a' doveri del funzionario, il quale, tradendo la fiducia dell'amministrazione e l'autorità, viene a farla servire come a strumento di cieche e basse passioni, e di vergognosi e riprovevoli abusi.

Dal campo astratto de' principî scendendo in quello della pratica applicazione di essi, torna agevole l'affermare come i dottrinarî abbian voluto significare col vocabolo *responsabilità* i doveri degl' impiegati.

Aprendo tutti i lessici noi c'imbattiamo nella voce RESPONSABILITÀ, eppure è desso un vocabolo *straniero*, il quale, non solo nei libri della scienza amministrativa, ma in tutti i codici delle moderne legislazioni trovasi altresì registrato.

A taluni è piaciuto, a seconda dei singoli casi, servirsi delle espressioni di *malleveria*, *im-*

putabilità, sindacatura; però, ciò malgrado, l'uso, che il poeta a ragione chiamò *jus et norma loquendi*, ha prevalso sul rigore della lingua, e la parola RESPONSABILITA', in onta alle ire dei filologi, è stata comunemente ritenuta come voce di buona lega.

Ciò premesso vengo senz'altro a qualche svolgimento delle mie idee.

Quasi tutti gli scrittori nostrani e stranieri fanno adesione al principio che ciascuno sia responsabile delle proprie azioni perchè alla fin fine è desso un principio incarnato nella coscienza di tutti gli uomini, come innanzi si è detto: però quando trattasi di determinare le conseguenze di questa responsabilità rispetto a' funzionarî pubblici, le opinioni sono discordanti, e le divergenze si fanno profonde.

I dottrinarî d'Italia non sonosi, a parlar franco, preoccupati gran fatto di questo genere di responsabilità; mentre una schiera onorevole di giuristi italiani hanno scritto sudate pagine sulla responsabilitá giuridica (1).

(1) V. fra gli altri — Precerutti, elem. di dir. civ. patrio, v. 11, n. 741 — Pacifici — Mazzoni, comm. al cod. civ. ital. — Cattaneo e Borda — il cod. civ. ital. annotato — Pacifico Oliva — comm. ai nuovi Codici civili del regno d'Italia — Arabia e Correa — il cod. civ. d'Italia, commenti e raffronti — Mezzogori ed Oddi comm. al Cod. civ. ital. — Mattei — il Cod. civ. ital. annotato — Mazzi comm. al cod. civ. ital. — Borsari (1871) comm. al cod. civ ital. — Saluto, commenti al cod. di proc. pen. (1873-74).

La scienza amministrativa in Italia ha quindi un vuoto che bisognerebbe colmare, e che pur troppo giustifica i lamenti che un esimio giureconsulto vivente espresse con le seguenti parole:

» Si desidera tuttora, egli dice, nella scienza » un complesso di norme direttive per risolvere » le gravi e complicate quistioni cui dà luogo la » teoria della responsabilità dei pubblici ufficia- » li » (1).

Il solo scrittore che abbia molto dentro studiato nella quistione è l'Adeodato Bonasi (2); però il libro del medesimo, uscito testè sotto i torchi, non è giunto probabilmente fra le mani di coloro i quali, sedendo in bigoncia a sputar sentenze ed inalzandosi a propugnatori di principî che soltanto l'aura del giorno favoreggia od accredita, reputano di aver fornito, così operando, tutto il loro còmpito nell' interesse dell' umanità e delle sue istituzioni.

Eppure il prof. Bonasi ha gittato proprio in Italia il guanto di sfida sulla quistione, ma chi lo ha raccolto? Nessuno!

(1) Prof. cav. Saredo — V. giorn. La Legge p. 11, a. XI. pag. 269.

(2) Della responsabilità penale e civile dei Ministri e degli altri ufficiali pubblici, secondo le leggi del regno e la giurisprudenza per Adeodato Bonasi; prof. straord. di diritto costituzionale e amministrativo nella R. Università di Modena. — Bologna presso Nicola Zanichelli successore alli Marsigli e Rocchi — (a. 1874).

Egli però, se mal non mi appongo, è ben lontano dal raggiugnere l'altissimo tèma, nè crediamo tacere come fra le sue dottrine e le nostre esista un abisso.

Onde procedere intanto con ordine logico, e senza scendere a combattere per filo e per segno tutti gli argomenti dall' on. professore addotti, ci facciamo a definire senz'altro la legge sulla responsabilità da noi invocata, ed aggiungeremo qualche altra considerazione che ci sembra importantissima nella soggetta materia.

XX.

Per responsabilità in generale s'intende nella scienza legislativa (1) l'obbligo che incombe a qualsiasi individuo di risarcire il danno o pregiudizio ad altri cagionato, vuoi per fatto positivo, cioè, in *committendo*, vuoi per fatto negativo, cioè, *in omittendo*.

(1) Dico scienza legislativa, e non *Codice Civile*, perchè, come ha bene osservato il Pacifici-Mazzoni, non è molto felice la redazione degli articoli 1151, 1152 e 1153 del codice medesimo; e come dice il Cattaneo (op. cit.) è bastantemente generale ed indistinta.

E di vero ogni persona è imputabile di delitto non solo per fatto positivo, *commissione* (che il legislatore impropriamente chiama fatto proprio), ma ancora per fatto negativo, *omissione* (che il legislatore indica inesattamente con le parole di *negligenza, d'imprudenza, ossia di colpe).*

La dottrina e il codice civile quì fanno doppia distinzione di danni diretti ed indiretti, ed oltre ai fatti proprî e personali, estendono quest'obbligo a quelli avvenuti per fatto delle cose che stanno sotto la nostra custodia, sempre limitatamente entro i casi dalla legge previsti, o delle persone che da noi dipendono, cioè; *domestici*, *agenti*, *commessi* e simili; ed han creato siffattamente una eccezione al gran principio della personalità delle colpe (1): eccezione oramai accolta in tutti i moderni codici di Europa.

La distinzione poi fra *delitti e quasi delitti*, cioè tra *facta dolosa e facta culposa*, secondochè siasi nociuto con *dolo* o per semplice *colpa*, già desunta dalla legge delle famose Dodici Tavole, e sulla quale si è tanto scritto (2), non rampolla se non da' principî a' quali or ora si è toccato.

(1) V. i commenti del cav. F. Saluto al cod. di proc. penale del regno d'Italia, testè citati, ove con molto senno ed erudizione ha svolto i principî più salienti sulla responsabilita civile e penale. (Palermo, tip. Amenta—anni 1873-74, dispensa 22ª tit. IV, pag. 1775 a 1791).

(2) V. fra gli altri Dumoulin (inteso comunemente Molineo). Tractat. de eo quod interest. n. 179.

Pothier — Oblig. — Treilhard, exposé de motifs, e Bertrand de Greuille, rapport au Tribunat. — Domat. Lois civ. liv. 2, tit. 8, t. 3.

Locrè — leg. XIII.

Pigeau — vol. 2, p. 604.

Tullier — vol. 6 n. 286.

Dalloz — Rep. — Resp. et oblig.

Però la parola *delitto* mentre nel diritto civile significa un'azione illecita colla quale una persona lede scientemente e con malevolenza i dritti altrui, nel diritto penale designa invece ogni infrazione definita e punita dalla legge penale; sicchè, al lume dei superiori principî, emerge netto e incontrastabile il concetto, che la responsabilità giuridica, comune a tutti i cittadini, si distingue senz' altro in ***responsabilità civile ed in responsabilità penale.***

Ora è evidente che il pubblico funzionario è ancor esso cittadino dello Stato, e quindi su di lui pesa questo doppio genere di responsabilità, e va per essa alla legge comune ed alla comune giurisdizione sottoposto (1).

Questa regola intanto, che trova il suo fondamento in quel grande principio statutario col

Duranton — vol. 13 n. 708 e seg.

Delvincourt — tom. 3 p. 218.

Maleville — t. 3 n. 191.

Zachariae — t. 3, § 446.

Merlin. — Rep. v. delit. — Faustin Helie — *Traitè de l'instruct. crim.* L. 2, chap. 18, p. 483 e seg.

Sourdat, *Resp. civ.*

Larombiére — *Des obligations.* Vol. 1 pag. 556, e 560.

Fra gl'italiani possono consultarsi gli autori mentovati a pag. 178 del capo XIX.

(1) Non credo dover dare maggiore svolgimento alla tesi giuridica, trattandosi di argomento assai noto e stemperato in mille volumi di antichi e nuovi scrittori.

quale si proclama che nessuno può esser distolto da' suoi giudici naturali, e che non si possono per chicchessia creare tribunali e giurisdizioni straordinarie, è solamente sottoposta ad una eccezione in quanto si riferisce ai Ministri ed agli altri funzionarî dello Stato, laddove sieno rivestiti della qualità di *Senatori e di deputati*, ed è a tutti noto come un senatore non possa essere arrestato senza un ordine del senato, solo competente a giudicare dei reati imputati a' suoi membri (art. 36, 37 e 47 dello Statuto) (1); nè un deputato, nel tempo della sessione, tranne il caso di flagrante reato, venir tradotto in giudizio senza il preventivo consenso della Camera; e che non possa altresì alcun mandato di cattura per debiti contro un deputato eseguirsi durante la sessione della Camera, nè nelle tre settimane precedenti e susseguenti alla medesima. (art. 45 e 46).

Or, se tolgasi l'eccezione di cui si è favellato,

(1) Ripeto le parole dello Statuto, ma non intendo pregiudicare la grave e delicatissima quistione che si è sollevata nel campo del diritto costituzionale in ordine al senso più o meno lato delle medesime; sostenendosi da onorandi giureconsulti e pubblicisti che lo Statuto abbia voluto alludere alle sole imputazioni per reati politici contro i senatori, od attinenti allo esercizio delle loro funzioni, e non ai reati comuni di qualunque natura ai medesimi ascritti, e molto meno ai reati speciali.

ben puossi del resto fermare il principio che ogni altro funzionario, il quale non sia senatore o deputato, dèe rispondere dinanzi alla legge comune delle sue azioni, al pari d'ogni altro cittadino, e senza che alcun'ostacolo, o garantia, venga ad impedire la libera azione della legge medesima.

Però il pubblico funzionario, oltre alla responsabilità ordinaria a motivo delle funzioni che esercita, e relativamente agli atti che per effetto di questa ha il dovere di compiere, assume inoltre una responsabilità speciale !

Da ciò rampolla adunque la necessità della formazione di una legge la quale dovrà prevedere e regolare gli atti dei funzionarî e degl' impiegati governativi, dappoichè quando si pensa che tutti agiscono in nome dell'interesse pubblico, che tutti hanno l'incarico di far regnare la giustizia, è a concludersi, a fil di logica, ch' essi debbano andar soggetti al sindacato dei cittadini governati, e che de' loro atti devono rendere in qualsiasi caso strettissimo conto. (Così il *Saredo*).

Premesse le superiori idee, io vengo quindi a concluderne che, negli eterni conflitti dell'interesse particolare col generale, la sola responsabilità può trovare il contatto amichevole di questi estremi: essa comporrà i lamenti della sempre inquieta e sempre difficile moltitudine:

essa saprà concordare la volontà che comanda con la volontà che obbedisce.

Essa sarà potenza tutelatrice de' diritti del cittadino, e aiutatrice nel tempo stesso della politica potestà, alla quale non basta l'esser forte nella saggezza delle sue operazioni, se non va forte egualmente nelle leggi che la sanciscono, e nella inflessibile imparzialità di coloro che debbono applicarle.

XXI.

Ma si domanda. — È veramente necessaria questa legge speciale sulla responsabilità degli agenti del potere esecutivo, de' funzionarî ed impiegati dello Stato, o potrà invece conseguirsi lo scopo subordinando semplicemente la responsabilità dei funzionarî governativi alle regole ed alle sanzioni del diritto comune?

Ecco una domanda che porta seco il germe d'una fatal contesa, la quale agita oggigiorno i migliori ingegni, e di cui sono indecise le sorti nella scienza del diritto pubblico.

Il Bonasi gettò arditamente il guanto di sfida che il cav. Saredo, od altri per esso, lasciarono di buona voglia scapparsi di mano, e che io per primo ho l'onore di raccogliere (1).

(1). V. il giorn. — La Legge — Monitore giudiziario e amministrativo — parte 3ª N. 41 — 52 — a. XIII — p. 630 ove si dà un cenno bibliografico dell'opera del Bonasi.

L'intelligentissimo prof. Bonasi conviene nel principio che la responsabilità formi il complemento necessario delle guarentigie de' diritti dello Stato e del cittadino, e lo prova con la scorta della storia, e lo argomenta dal tempo della repubblica romana e dall'impero, dall'epoca dei comuni e da quella dei Principati a far capo dal periodo del predominio francese in Italia, sin dopo le restaurazioni del 1815, e sino alla inaugurazione del regime costituzionale.

Però, dopo tutto questo ragionare, in cui egli mostra una coltura distintissima, e fors'anco non comune in questa speciale materia, si appiglia ad una conclusione cui non saprei adagiarmi; e sostiene, con una stringente e acuta dialettica, che la responsabilità dei ministri e degli altri funzionarî pubblici, secondo la legge fondamentale del regno, debba esser governata da' principî del diritto comune, e che si trovi nelle leggi italiane quanto è necessario sia per regolare il procedimento penale e civile contro gli officiali pubblici, sia per determinare la pena e il risarcimento dei danni.

E spiega altresì la prevalenza in Italia della contraria opinione col predominio degli esempî francesi, e man mano venendo ad una minuta analisi delle *Carte* francesi, e queste con lo Statuto italiano comparando, crede potere affermamare che col concetto degli stessi francesi, lad-

dove si tenesse adeguata ragione de' principî che informano il nostro Statuto, dovrebbe dirsi sempre applicabile il diritto comune.

Se dovessi seguire il chiaro autore nelle sue escursioni dovrei stampare un libro a parte, e fare alcerto un trattato di ben grossa mole che non è nelle mie idee.

Mi contento quindi di notare come la dottrina del Bonasi sia stata contraddetta dai più eminenti pensatori stranieri e nazionali.

Le considerazioni che fece valere il rinomato *Autore degli studî sul diritto amministrativo*, occasionalmente alla discussione che s'impegnò sul progetto di legge (1) presentato nel 1835 dal governo francese alla Camera de' deputati per l'abolizione dell'articolo 75 della Costituzione dell' anno VIII, rispondono vittoriosamente alle obbiezioni accampate dal Bonasi medesimo, e giustificano completamente i motivi pe' quali si rende necessaria una *legge speciale* sulla responsabilità, mercè la quale possano liberamente instaurarsi, anche per le minime infrazioni alla legge non punibili dai codici, i procedimenti contro i ministri ed i funzionarî pubblici.

Voler cercare nel diritto comune l'applicazione di questo genere di responsabilità non equi-

(1) Come si sa, l'accennato progetto violentemente combattuto dal Vivien, e da altri, non venne approvato.

varrebbe che ad allargare la cerchia del privilegio, e mostrarti poco curanti degl'interessi de' singoli cittadini. A chi mi obbietta il contrario, io ricordo l'esempio parlantissimo della Francia, ove una giureprudenza semprepiù invadente e presso i tribunali e presso le Corti, ha spinto le cose ad un'incredibile esagerazione, ed alla quasi esclusione della responsabilità amministrativa che vuolsi attingere nella legge comune.

Il Bonasi ciò non ignora, ma mentre conosce codesti inconvenienti insiste sempre nel principio da lui vagheggiato, ed a questo consacra il suo libro, e a questa idea sagrifica tutta la sua dottrina.

Però, viva Dio! In Italia si hanno generalmente idee più certe e più determinate di quelle che l'on. Bonasi si è dato a propugnare, e può dirsi che gli onesti desiderî della scienza e l'esigenze della logica invochino vivamente il giorno della riforma.

Un Ministro d'altissimo merito (il *Vigliani*) ha posto recentemente la quistione ne' suoi veri termini, come prima avevano fatto, sebbene genericamente, un egregio professore di diritto pubblico amministrativo e di procedura civile presso l'Ateneo di Roma (*il Saredo*), non che un insigne uomo di Stato, ricco d' ingegno e di studî, di virtù domestiche e cittadine, le cui memorande parole a nessuno certamente tornerà discaro che io quì ripeta.

» L'Italia e l'Europa, ed il mondo, dic'egli, giammai avranno riposo . . . . . finchè non sarà assimilata, trasfusa nel sangue dell'universale la persuasione non esservi nè governo, nè indipendenza, nè libertà possibile senza la responsabilità legale d'ogni potere, d'ogni partito, d'ogni associazione come d'ogni individuo, ridotta in fatto vero, reale, e rarissimamente meno che si » può, falsato da qualche eccezione (1). »

Il Bonasi è il solo scrittore italiano che seriamente la esclude, ed abbenchè prima di lui il prof. Melegari, abbia intraveduto la possibilità di risolvere in pendenza la quistione col diritto comune, (2) pure, al pari di Beniamino Constant (3), faceva anch'esso pur voti perchè una legge speciale sulla responsabilità fosse sanzionata.

Nè d'altronde parmi che sia riserbata al Bonasi miglior fortuna se per poco ci facciamo a discorrere la storia costituzionale della nazione francese.

La Carta del 1814, quella del 1830, lo Statuto repubblicano del 1848 promettevano delle leggi speciali sulla responsabilità dei ministri e degli altri agenti del governo, onde la stessa promessa di doversi emanare *speciali provve-*

(1) Massimo d'Azeglio. I Miei Ricordi, vol, 1 — pag. 57.
(2) Sunto delle lezioni di diritto costituzionale. — lez. 29.
(3) Benjamin Constant.—Cours de politique constitutionnelle, tom. 11, p. 87.

dimenti, escludeva, per logica conseguenza, l'applicabilità del diritto comune.

I progetti francesi del 1815, 1816, 1817, 1819, 1832, 1834, 1835, 1836 e 1839 presentati ad un tal fine alle Camere legislative, e l'altro del 28 febbraio 1849 all'assemblea repubblicana, confermano solennemente la *necessità* di una legge speciale, comunemente riconosciuta.

Però quei *progetti* fecero naufragio e non attinsero il porto; e l'Impero e la repubblica presente non han colmato questa lacuna.

Chi voglia concluderne col Bonasi che quei progetti di legge non vennero sanzionati perchè ciò era impossibile, s'inganna certamente a partito: io penso invece che non furono votati a causa della instabilità delle opinioni, che, qual mobile flutto, agitano senza posa tutti i governi costituzionali, e tanto più i repubblicani.

Gli è indubitato però che il desio di formare una legge speciale, non meno sulla responsabilità ministeriale, che su quella dei pubblici funzionarî, punge ogni paese, cuí stanno a cuore le istituzioni e i supremi interessi della patria.

E difatti nel Belgio, addì 20 gennajo 1831, fu presentato un progetto sull' argomento che venne riprodotto negli 8 marzo del 1870 dal ministro di grazia e giustizia, signor Bara, e nell'Olanda furon presentati simili progetti nel 1849, e successivamente negli anni 1851, 1853 e 1854.

In Italia, appena inaugurato il sistema costituzionale nel Piemonte, come rilevasi dagli atti del parlamento subalpino, fu istituita nel 1849 una Commissione per istudiar la materia e formolare un progetto di legge, che fu realmente compiuto, ma che però non venne discusso. Un altro fu presentato allo stesso parlamento subalpino da un ministro di grazia e giustizia che con alta soddisfazione abbiamo visto, non è guari, elevato alla dignità di senatore del regno (1).

Nella sessione del 1858, e successivamente innanzi il parlamento italiano, il progetto medesimo fu preso in considerazione nella tornata del 2 aprile 1867, e la Commissione della Camera, all'uopo nominata, presentò in senso favorevole la sua relazione nel 18 dicembre del 1868 (V. Atti della Camera dei deputati — Sessione 1867, n. 32, 33 — A.)

E nel 6 marzo del 1874 venne esso progetto riproposto, a nome dell'on. Minervini, e trovasi attualmente segnato fra quelli che attendono lo onore della pubblica discussione (n. 347 degli atti della Camera).

Che più? Il Belgio, l'Olanda, se non fecero fino al 1854 una legge speciale sulla responsa-

(1) Comm. avv. Riccardo Sineo. — Egli resse il portafoglio della giustizia nell'anno 1849 presso l'antico regno subalpino.

bilità dei Ministri e dei funzionari pubblici, riuscirono però ad avere un numero di disposizioni che più o meno si riferiscono allo importante subbietto. — Del rimanente una legge di questo genere come fu possibile in Svezia nel 1810, nel Gran Ducato di Baden nel 1820, nell'Assia Darmstad nel 1824, nella Norvegia nel 1828, nella Baviera nel 1848 e 1850, nella Svizzera nel 1850, nella Danimarca nel 1852, nei Paesi Bassi nel 1855 e finalmente nell'Impero Austro-Ungarico nel 1867, sarà ancora possibile in Italia.

Si oppone che l'Inghilterra e gli Stati Uniti di America, nell'applicazione pura e semplice del diritto comune, han saputo ritrovare quelle guarentigie pei diritti dei cittadini e dello Stato, che indarno si chiesero altrove a leggi speciali, ma si dimentica facilmente che negli Stati Uniti nessuna gerarchia collega fra loro i funzionari, che nessuna obbligazione di subordinazione congiunge l'inferiore al superiore, che non ci sono destituzioni o sospensioni abbandonate alla discrezione dei capi, più o meno parziali. Il vero capo, il vero superiore è la legge che limita esclusivamente le attribuzioni, che fulmina le pene per le minime trasgressioni degl' impiegati, sia anco pel caso in cui non adempiano essi *rigorosamente* al proprio dovere (1).

(1) V. Pradier — Fodéré, Cap. XII.

Queste disposizioni sono trasfuse in tutta la legislazione che governa gli Stati-Uniti, la quale può dirsi il riflesso del costume e della coscienza di quel popolo, e trovano facile applicazione presso una nazione ch'è alla portata di conoscere cosa significa libertà (1), e che l'ha giá consecrata ne' codici, nelle leggi, e l'ha reso per tutti inviolabile.

Forse col lento, ma efficace lavoro del tempo, attingeremo la stessa mèta, ma sino a che le condizioni della società nol permettano, la responsabilità debb'essere circondata dalle migliori guarentigie che valgano a rimuovere qualunque dubbio in quanto alla sua giusta applicazione, qualunque abuso, qualunque errore.

S'invoca dal Bonasi anco l'esempio dell' Inghilterra, ma si dimentica che l'Inghilterra è il paese della vera responsabilità, mentre presso quella Nazione ogni impiegato risponde del proprio operato, malgrado la severitá della gerarchia amministrativa ; e si dimentica altresì come il sistema di *responsabilità* sia una delle colonne della costituzione inglese. Si dimentica specialmente che alle amministrazioni pubbliche si rannoda il sistema di una responsabilità bene intesa degli ufficiali del Governo verso i cittadini;

(1) V. Tocqueville. De la democratie en Amerique. Vol. 1, cap. 5.

si dimentica che i diritti e i doveri di ciascuno di essi trovansi, in tutta la vasta e complicata legislazione inglese, determinati in modo preciso e positivo; si dimentica che presso il popolo brittannico non saprebbe concepirsi alcun privilegio o guarentigia la quale non trovasse immediato riscontro nella responsabilità individuale dello impiegato onde rimuovere qualsiasi benchè lontana probabilità di arbitrio, di abusi e di pubbliche perturbazioni, e financo il sospetto che possano, pei larghi poteri affidati agli uffiziali dello Stato, rimanerne vulnerati i principî di giustizia.

Ed è appunto per questo che le conseguenze della responsabilità amministrativa e ministeriale trovano presso quella nazione, adusata a rispettare soltanto la sovranità della legge, facile applicazione, ed è per questo che il popolo inglese, il quale proclamò da tempo il terribile assioma che *lex fecit regem: et rex non potest nisi quod jure potest*, trova facile riparazione alle offese ed ai soprusi dei funzionarî, conciosiachè nel Parlamento, nelle Università e nei tribunali sia profondo il culto per ogni cittadina franchigia.

Ed al parlamento inglese (ammirabile a dirsi!) tre anni or sono, si è giunti persino a proporre un voto di biasimo contro il ministero, perchè la regina si faceva raramente vedere in pub-

blico, sostenendosi che *quello è moralmente responsabile di tutti i doveri che S. M. non adempie* (1).

Questo sistema di *responsabilità* ben a ragione riscosse gli applausi di Giulio Simon, ed ha realmente il diritto di riscuotere la comune ammirazione. I funzionarî, dice il memorato professore, dipendono in Inghilterra più dal pubblico, il quale in ogni momento può citarli in giudizio, che da' loro capi. E mentre da un lato l'amministrazione inglese non viene a risentire alcun nocumento per la responsabilità individuale de' suoi agenti, vi guadagna dall' altro nell' avere degli agenti più scrupolosi; e gli agenti stessi, lungi di essere umiliati da questa obbligazione, di rispondere cioè de' loro atti, ne traggono per converso più forza e più dignità.

Voler quindi imitare in Italia l'esempio dell'America, e soprattutto della madre patria di questa, ch'è l'Inghilterra, ove dal primo Ministro al semplice constabile sono tutti senza distinzione dichiarati responsabili non solo verso la regina o verso i loro superiori, ma, quel che più mette, verso il pubblico che debbono servire, sarebbe lo stesso che aspirare ad un impossibile, e se

(1) Discorso pronunciato da lord Oranmore nella seduta del dì otto agosto 1871, alla camera dei lord in occasione della seconda lettura del *bill* sulla dotazione del principe Arturo.

pur ciò si creda possibile, gli è indubitato che nè noi nè i nostri posteri potranno vederne attuato il pensiero, perchè in questo caso sarebbe mestieri di rimestare tutte le leggi dello Stato da cima a fondo a far principio dai Codici sino al più smilzo regolamento interno delle pubbliche amministrazioni, e sarebbe mestieri altresì che coi nostri costumi, con le nostre abitudini, col nostro regime, ci assuefacessimo alla vita di due popoli liberi, maestri non solo nella libertà delle istituzioni, ma nella coscienza della libertà (1).

Di utopie ne abbiamo abbastanza; cessiamo però una volta di educare talune aspirazioni del cuore per cui si rende molto problematico se anco un lontanissimo avvenire possa coronarle di prospero successo.

Sul magnifico tempio di Delfo l'antica sapienza greca fè scolpire le solenni parole che si traducono nel noto aforismo del *Nosce te ipsum!* Ora lo studio dell'uomo è difficile quanto quello dell'indole e della civiltà delle nazioni.

Giorni or sono nell' àndito che mette alla biblioteca nazionale di Palermo intesi impegnarsi una viva discussione fra due onorevoli avvocati, i quali si disputavano palmo a palmo il

(1) Così il Saredo, principî di diritto costituzionale, vol. 2, lez. XXIX. Dell'ord. della P. S. secondo i principî del Dir: costit.

terreno; l'uno imprecando contro il *dottrinarismo*, l'altro levandolo a cielo.

Riandando quindi col pensiero sull'argomento fra le pareti domestiche, tolsi in mano, come a dolce sollievo delle durate fatiche, l'operetta dell'Augias, ove mi avvenne di leggere al cap. II, del tit. II una bella pagina in cui si deplora altamente la ingiustizia di coloro i quali, specialmente in questi ultimi tempi, hanno scagliato l'anatema contro i teorici e i dottrinarî, quasichè la teoria e la dottrina sieno qualche cosa dalla quale si possa prescindere.

È d'uopo piuttosto guardare il problema dall'altra faccia, e dire che la cattiva prova fatta da taluni chiamati *teorici* e *dottrinarî* non altro rivela se non questo, cioè; che i principî dai medesimi propugnati erano falsi, se non assolutamente, almeno perchè trasandarono taluni elementi necessarî nel calcolo, e specialmente lo *svolgimento della civiltà* presso le nazioni alle quali intendevano applicare i loro principî.

E questo mio pensiero, e questa risposta dell'Augias, io volgo all'indirizzo dell'onorevole Conte Bonasi; e spero che egli vorrà meglio maturare la quistione col suo distinto ingegno, e farvi senno.

A giudicarne quindi spassionatamente, sembrami dal fin quì detto risultare ben chiara la necessità di una legge apposita che possa, nella

precisa circoscrizione dei doveri e dei diritti dei pubblici ufficiali, rendere in ogni caso evidente la loro trasgressione.

Ed il Bonasi alla sua volta dichiara come le leggi attualmente imperanti in Italia sieno insufficienti ad attinger lo scopo, e come gran parte delle infrazioni che per avventura si possano commettere dagl' impiegati governativi, non trovano riscontro, con le leggi attuali, in un'adeguata punizione.

E mentre così dice da un lato, sostiene dall'altro che l'attenzione del Parlamento non dev'essere rivolta alla compilazione di una legge *speciale* sulla responsabilità, ma a modificare e perfezionare gradatamente, ed a misura che si giudicherà opportuno, le leggi esistenti.

È evidente come questa teorica distrugga la sua stessa dottrina!

Però anco ciecamente seguendo il consiglio del meritissimo professore, torna agevole il vedere, come i legislatori d' Italia sarebbero costretti a ripetere l'ingrato lavoro di Sisifo (1), od a ritessere la tela di Aracne (2).

Io mi schiero quindi avversario deciso e leale contro la sua dottrina che reputo pericolosa al bene della mia patria, io chieggo che una leg-

(1) Orazio Flacco — Od. XIV. Ad Posthumum lib. II.
(2) Ovid. — 6. metam.

ge seria e positiva sulla responsabilità amministrativa, e sulla ministeriale altresì, sia fatta una volta, al pari di quella delle garantie che ho validamente propugnata in favore dei pubblici funzionarî.

Sì, ritengo e l'una e l'altra legge indispensabili. La prima perchè è diretta a sottrarre all' arbitrio dei capi quella classe numerosa e considerevole di funzionarî ed impiegati che costituisce la forza permanente del pubblico servizio, e a darle quella maggior sicurezza sul suo avvenire, senza della quale non è possibile che metta amore alla cosa pubblica; la seconda perchè mira a far sentire seriamente l'efficacia dell'azione governativa, ad esercitarla oculatamente, e ad assicurarle il suo dominio, come vuole giustizia, e come richiede il pubblico interesse.

Pel presidente del Consiglio dei Ministri, e sin per l'ultimo copista stipendiato dal pubblico Tesoro, dèe vegliare una norma a tutti comune, e vi debb'essere una legge che punisca inesorabilmente chi, violando la fiducia del paese, compromette gravi interessi pubblici e privati, e turba profondamente l'ordine morale.

Il Ministro dovrà rispondere de' proprî atti e di una risoluzione iniqua, come dovranno risponderne l'ufficiale amministrativo, l'ufficiale giudiziario, i quali si lascino trasportare ad abusi, o si abbandonino a trasmodamenti nello esercizio delle proprie funzioni.

Questa necessità veniva dal cav. Saredo addimostrata nell'opera di cui si è più volte tenuto proposito, ed a voler significare il saldo vincolo che lega la responsabilità ministeriale alla amministrativa, usciva, nella seguente sentenza, alla quale completamente assentiamo:

» Ogni uomo di senno sente più o meno confusamente ciò che ci è di assurdo a regolare in *modo speciale* la condotta dei Ministri senza pensare a *regolare in modo eguale* la responsabilità di tutti gli altri officiali del potere so-
» ciale, di tutti i servitori della nazione. »

Non violare adunque *alcun diritto*, *adempiere a' proprî obblighi*, *non infrangere nessuna legge* (1), ecco ciò che sinceramente e lealmente si vuole, ecco ciò che si chiede ai funzionarî dello Stato con la legge sulla responsabilità amministrativa e ministeriale.

È ben chiaro adunque che la responsabilità non è morte, come altra volta proclamossi in Francia: essa invece *è vita* per gli ordini politici, *è vita* per le istituzioni nazionali ! (2).

(1) Parole del comm. prof. P. S. Mancini. V. il progetto del cod. pen. e di polizia punitiva pel regno d'Italia coi lavori preparatorî per la sua compilazione raccolti nei documenti ufficiali — Vol. 1, verbale n. 43.

(2) *La responsabilité c'est là morte.* Massima strana proclamata alla Convenzione francese !

XXII.

Debbo ora una risposta al Saredo, che servirà come a corollario di tutte le idee superiormente esposte.

Anch'egli scrisse, come più innanzi ho riferito, che » per la moltiplicità delle attribuzioni mi-
» nisteriali è pressochè impossibile determinare
» i casi nei quali vi è o non vi è imputabilità
» giuridica, che qualunque legge si faccia sulla
» responsabilità ministeriale sará sempre illuso-
» ria poichè sarà facile ad un ministro sottrarre
» gli atti suoi meno giustificabili all'esame del
» pubblico, e che un ministro può essere il pessi-
» mo dei ministri e regolarsi tuttavia in modo
» da non cadere in nessuno dei casi previsti dalle
» minacce penali della legge » (1).

Io non so per qua' motivi siasi spinto l'illustre prof. Saredo a dubitare dell'efficacia di una legge particolare relativa alla responsabilità di cui si tratta, e non posso dividere alcerto i timori ch' egli ha affacciato sulla quasi *impossibilità di fatto* alla formazione di una legge

(1) Non è superfluo accennare come il Saredo parrebbe quasi in contraddizione con sè medesimo; ma leggendo attentamente la sua opera, e le idee che nella medesima svolge maturando, si è indotti a concludere che egli ammetta il principio, e dubiti soltanto in quanto alla possibilità di attuarlo.

di simile natura, e la risposta non ammette replica perchè la trovo nella storia delle costituzioni moderne alle quali ho poc' anzi accennato, e negli sforzi tenaci e persistenti che oggidì si fanno onde vedere tradotto ad atto il principio della responsabilità ministeriale, cui l'*amministrativa* è compagna, rampollando entrambe da un identico concetto e da una stessa idea, come si è osservato più innanzi.

Ricorderanno tutti la interpellanza Windthorst ch'ebbe luogo innanzi la Camera dei deputati di Prussia nel 22 novembre 1873.

Ebbene, parlando Windthorst, a nome del Centro, disse così:

» Ma la nostra costituzione porta che si deve
» fare una legge speciale sulla responsabilità mi-
» nisteriale, e questa legge è divenuta ora indi-
» spensabile » (*benissimo! nel Centro*).

Ed il deputato Virchow, premettendo che un abisso il separava dal *Centro*, appoggia in questa congiuntura il Windthorst, e dice che « ri-
» conosce perfettamente la necessità di una legge
» sulla responsabilità ministeriale; e dando un passo più in là esclama, che « vuole anche una
» legge di contabilità, affin di stabilire la respon-
» sabilità finanziaria dei ministri. »

Quella nazione è sempre tra le prime nella via di un illuminato progresso; nè vuolsi mai perder di mira che se si crede possibile una legge

concernente la responsabilità ministeriale, è più agevole tradurre ad atto quella sulla responsabilità de' pubblici uffiziali (1).

Del resto mi contento di cedere volentieri il posto ad un giureconsulto contemporaneo, il cui ingegno e la cui autorità dottrinale sono superiori ad ogni elogio.

Parlando della responsabilità ministeriale il valentuomo si esprime così:

« Quando i ministri si fossero resi contabili
» verso la nazione di fatti riprovevoli, a cui la
» legge non abbia impresso il carattere di reati,
» ben potranno andar soggetti alla censura po-
» litica del Parlamento, ed anche a giudizî civili
» davanti i tribunali ordinarî per azioni di ri-
» facimento di danni o di restituzione di cose
» spettanti allo Stato, ma non potrebbero mai
» venire tradotti in un procedimento penale. Que-
» sta verità, che noi teniamo inconcussa, debbe
» far sentire la necessità di una legge che regoli
» la responsabilità tanto vantata ogni giorno e
» tanto illusoria dei ministri costituzionali, e de-
» termini ad un tempo i casi di responsabilità

(1) In Prussia, com' è noto, con la legge del 13 febbraio 1854, ch'è stata già riconosciuta meritevole di ulteriori modificazioni nei sensi da me indicati nel presente lavoro, venne deferita a' cittadini la facoltà di sfidare in giudizio civile gli agenti del potere esecutivo, fatta però eccezione dei ministri.

» penale e quelli di responsabilità civile, di cui
» essi possono rendersi contabili nello esercizio
» delle alte loro funzioni (1). Finchè non esisterà
» questa legge, diciamolo francamente, la respon-
» sabilità ministeriale rimane abbandonata ai
» principî del diritto penale e civile comune; per-
» ciò, ben lo intendiamo, essa non ha, e non può
» avere una definizione ed una sanzione congrua,
« completa ed efficace. Tuttavia sta fermo il prin-
» cipio, che i ministri non possono essere ac-
» cusati davanti all'Alta Corte di giustizia, se
» non di fatti punibili secondo le leggi dello Stato,
» e che siano commessi nello esercizio delle loro
» funzioni, poichè per ogni altro fatto che fosse
» estraneo alla qualità ed alle funzioni dei mi-
» nistri; eglino vanno soggetti, come tutti gli
» altri cittadini, ai tribunali ordinarî. »

Ciò in quanto alla responsabilità ministeriale.

Nè sono meno esatte le idee di lui in quanto si riferiscono alla responsabilità amministrativa, ed è quindi pregio dell'opera il trascrivere

(1) Il recentissimo esempio del giovane Parlamento dell'impero Austriaco, che in questi giorni ha votata una legge sulla responsabilità dei ministri dimostra che questa legge si può fare, quando lo si vuole seriamente, e dev'essere un forte eccitamento a quei parlamenti che ancora non hanno voluto o saputo munire di questa vitale guarentigia il sistema costituzionale. (*Nota dello stesso Vigliani*).

quanto egli rispose all'on. Lazzaro nella tornata del 4 dicembre 1873.

» L'onorevole Lazzaro potrà proporre al par-
» lamento un progetto di legge, il quale dichia-
» rasse meglio i principî della responsabilità del
» Governo, e sanzionasse nel modo più rigoroso
» la responsabilità di tutti i funzionarî; ma, fin-
» chè la sua proposta non diventi legge, noi sia-
» mo obbligati ad applicare le leggi che esisto-
» no intorno alla responsabilità; e l'applicazione
» non appartiene alla Camera, ma ai magistrati. »

Nè per essermi rifugiato all'autorità del commendatore Vigliani debba credersi che non abbia anch'io posto occhio e riflettuto sulle difficoltà che potranno insorgere alloraquando sarà il caso di doversi risolvere il difficile ed importantissimo problema, ma non so come possano uomini di un merito provato e indiscutibile dubitare della potenza meravigliosa dello ingegno legislativo italiano, se non son morti

» *Per noi gli esempî, e le memorie antiche* »

e molto meno della legge immutabile del progresso che talvolta l'umana aberrazione ha prosuntuosamente, e con audace ardire, rinnegato. E le mie meraviglie si fanno maggiori quando rifletto che il Saredo appartiene alla scuola di coloro che validamente propugnano il progresso del pensiero e delle istituzioni, come lo addimostrano tutta la sua vita e tutti i suoi scritti, e

precipuamente la stupenda lezione XVII — § VI, — vol. 2 — di un'opera che torna a suo grande onore (*Principî di diritto costituzionale*), sicchè duriamo fatica ad intendere e spiegare il significato delle sue parole.

In quanto a me dichiaro francamente che mi sento quasi animato dal soffio di un'aura consolatrice per avere potuto ad altri significare i sentimenti dell'animo mio e le mie profonde convinzioni sulla materia; e che tra le opposte scuole di chi sostiene il progresso continuato, o lo ravvisa nel rinascimento, o lo eleva a dogma, e tra coloro i quali suppongono che la società si aggiri entro un circolo fatale, io credo con quel vigoroso pensatore di Paschal che « l' umanità in tanti secoli debba essere considerata come un uomo solo che sussiste sempre ed impara continua-» mente. »

Dopo ciò non resta che far voti perchè il raggio del vero risplenda a tutti sereno sull'orizzonte d'Italia, e, malgrado il fatale appannaggio degli errori, possa esserci di scorta sicura, onde metterci sulle orme dei grandi, farci comprendere grandi verità, e tramandarle, qual prezioso retaggio, alle novelle generazioni.

XXIII.

Per correr dietro ad un fantasma che ci sfugga ognora, si è financo asserito, che in una leg-

ge speciale non possono tutti i casi prevedersi della responsabilità ministeriale ed amministrativa; in fatti l'azione dei ministri e degli altri pubblici funzionarî si esplica, dice il Bonasi, sotto forme così svariate, si estende a tanta moltiplicità di materie, provvede ad emergenze così improvedute, che non si può assolutamente, con disposizioni particolareggiate e minute, abbracciare l'insieme di tanti rapporti, senza esporsi al pericolo di ometterne qualcuno, e di lasciare per ciò solo nella intera istituzione delle lacune atte a compromettere gl'interessi i più gravi.

Ma queste teoriche non sono gran fatto sussistenti, e le vedremo bel bello innanzi i nostri occhi dileguarsi, appena folgoreggiate dal lume della verità. — Ciò dimostra ancora una volta, che, abbandonandosi le osservazioni, si travede il vero stato delle cose, e si va barcollando, senza direzione e senza scopo utile ed efficace.

A disingannare completamente l'on prof. dovrei presentargli un apposito *schema di legge* sulla responsabilità ministeriale ed amministrativa.

Però non è *questo certamente* mio ufficio nè è questo il luogo per farlo; ed anche facendolo non potrei cansarmi dalla taccia di volere portar vasi a Samo o nottole in Atene, mentre altre nazioni, che ci hanno in questa via preceduto, porgono a noi imitabile esempio circa il

modo con cui possa formarsi un disegno di leggè sulla responsabilità ministeriale; e questo studio comparativo ci può far comprendere altresì come riesca, nella pratica, incompleto, e non raggiunga l'altissimo scopo, il progetto di legge all'uopo presentato dall'on. Sineo, e testè riprodotto dal Dep. Minervini (1).

Il Bonasi ondeggia nella scelta del metodo con cui debba procedersi alla formazione della legge della quale si tratta, e addimostrando con molto artifizio rettorico a quali inconvenienti si andrebbe incontro col metodo analitico, ed a quali altri col sintetico, finisce per abbandonarli entrambi, sol perchè non rispondono adeguatamente al suo sistema ed alle ragioni del suo libro. Io per l'opposito, più modesto nei miei desiderî, e di più facile contentatura che il Bonasi non sia, ritengo indubbiamente che, abbandonandosi addirittura il metodo analitico, debba invece col sintetico procedersi alla formazione della legge di cui si tratta cioè; per norme generalissime e per astratte definizioni che possano abbracciare senza

(1) È degno di nota come nel progetto italiano delle *omissioni* dei Ministri non si fa punto cenno. Ciò, come bene osserva il Bonasi, dà ad intendere, che si avesse voluto accettare il sistema proposto nel Belgio dal Ministro, delle Finanze Broukeri nel 20 gennaio 1831, mentre per converso, e con miglior senno, nella legge olandese van tenuti i Ministri a rispondere anco delle omissioni. (V. il Kerkove).

difficoltà tutti i casi possibili onde non cader nel vacuo e non vagar nell'incerto:

In sostanza converrebbe comprendere, entro definizioni generali, un certo numero di categorie che raccogliessero la universalità dei casi.

E per esemplificar la cosa, e scendere a idee più concrete, da cui par che si allontani le mille miglia l'egregio Bonasi, dirò che un Ministro (1) dovrà chiamarsi responsabile, vuoi perchè non abbia revocata una misura illegale presa da un suo subalterno, od abbia, per malizia evidente, trascinato ad un disastro la nazione, vuoi perchè con la sua colpevole inerzia, imperizia, imprevidenza, negligenza o leggerezza, abbia compromesso gl'interessi dello Stato, o non abbia invece saputo a tempo prevenire un disordine, e quando il poteva, reprimerlo e simili. Nè ciò, com'è chiaro, verrebbe ad escludere l'arbitrio dei ministri in materia politica, come vuol far credere il Bonasi.

Sia quindi ch'essi abusino del potere, sia che deviino dai limiti al loro ufficio assegnati, sia che perpetrino atti costituenti un eccesso del potere medesimo, sia che non riparino una illegalità, reprimano un disordine, prevengano un grave danno, quando si trovino nella possibilità di

(1) Parlerò più tardi della responsabilità amministrativa.

farlo (1), sia che commettano un atto violento ed arbitrario, sia che promulghino, o facciano dare esecuzione ad un atto governativo non rivestito della firma ministeriale, sia che commutino la natura dei crediti stanziati nel rispettivo bilancio, ovvero ne cambiino la destinazione, o ne sorpassino la misura eludendo la vigilanza della Corte dei Conti, o mettendosi, anche se vuolsi, di accordo con gl'impiegati di questa, sarà sempre impegnata la loro responsabilitá.

E se questo scopo possa agevolmente asseguirsi con le leggi generali vigenti, e con l'applicazione del dritto comune, o se piuttosto convenga di uscire dalla crescente confusione in cui versiamo, e dalla impotenza delle leggi attuali, onde porre un freno salutare a qualsiasi possibile trasmodamento, ogni uomo che ha fior d'ingegno potrà a bella prima giudicarlo da sè medesimo.

E nel fin di conoscersi come il mio cammino non sia fuor di strada, invito i più perplessi in questa materia a percorrere gli annali della giureprudenza francese perchè possan convincersi che quel Consiglio di Stato, ogni qualvolta gli venne presentata un'istanza diretta ad ottenere la *preventiva* autorizzazione onde procedersi

(1) L'inazione si risolve in un'azione positiva « *nam et non facere*, così Giacomo Cujacio, *facere est; qui enim non facit, hoc facit, ut nolit facere: privatio autem actionis, actio est.* (In Leg. 121 D. de reg. jur.)

contro i Ministri (e gliene sono state presentate ben poche per la sfiducia generale che regna in quel paese al riguardo), dichiarò come l'articolo di legge, che prescrive l'autorizzazione medesima per ogni procedimento contro gli agenti del governo, non sia applicabile ai ministri, di guisachè conchiuse sempre, eludendo la generale espettazione, per la rejezione delle correlative domande.

Nè l'autorità giudiziaria è stata più severa in Francia del Consiglio di Stato, perchè, tutte volte in cui se n'è presentata l'occasione, ha dichiarato la propria incompetenza a procedere contro i ministri in ossequio al principio della divisione dei poteri, e pel difetto altresì di una *legge speciale* sulla responsabilità dei ministri medesimi.

Gl'infelici Fabien e Bisetti, agiati commercianti di colore politico molto avanzato (*de couleur libre*), non di altro colpevoli che di avere distribuito un opuscolo rivoluzionario edito in Parigi, e che furono per ciò stesso rinchiusi nel bagno penale di Brest, per colpa, più tardi universalmente riconosciuta, di un ministro il quale accecato da passione politica, fece sgabello della propria coscienza, sono memorie che rinnovano la paura dell'arbitrio ministeriale, e che debbono invogliare tutti a proclamare il giorno di questo bene auspicata riforma.

Ciò che avvenne nel periodo costituzionale (1), verificossi altresì sotto l'impero, e l'ingiusto sequestro dell'opera del Duca di Aumale intitolata: *Histoire des princés de la maison de Condé aux seiziéme et dix septiéme siècles,* e le premure dell'egregio e notissimo editore di Parigi, Michele Lewy, inutilmente spèse, insieme al predetto Duca di Aumale, per avere almeno restituiti i volumi sequestrati, nulla essi contenendo che fosse contrario alle leggi penali, e perchè neppure erano state adempiute le formalità prescritte pe' sequestri giudiziarî, semprepiù ci rivelano come la necessitá di una legge sulla responsabilità ministeriale riesca indispensabile, e l'un di più che l'altro si faccia più urgente. Difatti, dopo aver percorso tutte le vie legali, l'on. Duca di Aumale ed il Lewy non ebbero resa alcuna giustizia nè dal Consiglio di Stato, nè tampoco dall'autoritá giudiziaria; mentre il tribunale della Senna addì 20 maggio 1863 dichiarò inammessibile l'azione per mancanza della preventiva autorizzazione del Consiglio di Stato, la Corte di Parigi addì 16 luglio 1864 confermò la sentenza resa in prima istanza, e la Corte di Cassazione rigettò nel 15 novembre 1865 l'analogo ricorso. Più tardi fattasi da' medesimi istan-

(1) Ci confessiamo debitori al Bonasi di molte citazioni sparse in questo e nel seguente capo.

za al Consiglio di Stato per ottenere quell'autorizzazione che i tribunali avevano ritenuta necessaria, questo la respinse, assumendo che il Prefetto di polizia *aveva proceduto al sequestro del libro per ordine del suo superiore gerarchico*. Allora gli attori si rivolsero al ministro dell'interno, chiedendo la revoca dell'arbitraria misura, e la restituzione degli esemplari ch'erano stati posti illegalmente sotto sequestro; ma il ministro respinse alla sua volta l'istanza speciosamente assumendo che l'autorità giudiziaria erasi già occupata di codesto affare, e perchè il Consiglio di Stato non aveva concesso l'autorizzazione a procedere. Contro questa decisione del ministro ricorsero gli attori alla *sezione contenziosa* del Consiglio di Stato medesimo, ma anch'essa (mirabile a dirsi !) pronunziò la propria incompetenza.

Il Poitou ed il Reverchon han segnalato ai posteri con troppi vivi colori codeste enormità ingiustificabili !

Potrei addurre anco ad esempio l'arbitraria espulsione del Principe Gerolamo Napoleone dal territorio francese, non già a nome della legge, ma per la molto elastica *ragion di Stato*, che potrebbe anco agevolmente motivare, sol volendolo, la espulsione della gran maggioranza dei francesi.

Però l'esempio è a tutti noto, ed a noi troppo vicino, e le passioni sono ancora vive ed ardenti perchè possa un italiano aver la voglia di met-

tere a discussione *un atto* che molti *spassionati pubblicisti* han riconosciuto non rispondente ai più ovvî principî di legalità e di giustizia.

E dopo tutto ciò a me pare che non occorra aggiungere alcun'altra considerazione per addimostrare la necessità di venir sanzionata una legge sulla responsabilità ministeriale, sicchè mi credo autorizzato a ripetere con Tullio, *quis potest esse tam aversus a vero, tam mente captus, qui neget haec omnia quae vidimus?*

XXIV.

La responsabilità amministrativa dèe considerarsi nella sua pratica attuazione sotto duplice aspetto, cioè rispetto alle ragioni dei rapporti gerarchici che legano l' inferiore al superiore, e rispetto al diritto dei cittadini che non debb'essere in alcun modo manomesso, ma per converso gelosamente tutelato e garantito.

Un ministro è responsabile de' suoi agenti, in quanto che può contro di essi infliggere direttamente, o provocare dalla regia potestà, secondo i casi, le occorrenti misure di rigore.

Ma, posta la ipotesi, che un ministro od altra autorità superiore, lungi di sconfessare l'inferiore (e non è peregrino il caso), voglia invece proteggerlo ingiustamente e a tutta oltranza sostenerlo, che ne avverrà allora? — L'esempio della Francia ben ci apprende ciò che ne avverrà!

Aggirandosi i poveri cittadini entro un circolo vizioso, vedranno dileguarsi le speranze che aveano a principio concepite, onde ottenere quella giustizia che a buon dritto si fecero a reclamare.

E questo da un lato. — Dall'altro è osservabile che il diritto comune, per quanto vuoi trarlo al rigore, riescirà talvolta inefficace a punire chi, ispirato da fini illegittimi, consuma un atto illecito, o chi, entro la sfera delle proprie attribuzioni, ne fa un altro larvato dalle apparenze della legalità.

Se un agente, lungi di rifiutarsi a compiere un atto del suo ufficio, temporeggia ad eseguirlo e non l'esegue a tempo opportuno, sia per negligenza, sia per imprevidenza, sia per altro fine illegittimo, è pressochè impossibile che venga punito con le regole del dritto comune. — Eppure l'inazione dell'agente può partorire inestimabili danni, ed esser anche feconda d'irreparabili conseguenze.

Se l'ufficiale pubblico si serve dell'autorità ond'è rivestito per esercitare delle vessazioni avverso i cittadini, se si spinge con zelo eccessivo ed imprudentemente all'adempimento del suo dovere, se con la sua mancanza di cura abbia compromesso gravi interessi, se con l'applicazione d'una legge che può far sorgere dei dubbî in quanto alla sua retta interpretazione, abbia ecceduto oltre il dovere nell'esercizio delle funzioni al medesimo confidate, è impossibile che

venga colpito con la elasticità del dritto comune.

Quando egli abuserà apertamente del suo ufficio, oh! allora non sarà malagevole il punirlo, ma quando userà del potere oltre i limiti che l'ufficio stesso consente, o non procederà con iscrupolosa esattezza all'adempimento del suo dovere, è assai difficile colpirlo con le regole larghe, generali, e per ciò stesso fiacche e slombate, della legge comune.

Di tutti quei fatti in sostanza che recano un danno anche non apparente ad altri, e che, senza rivestire la natura di un reato, costituiscono una colpa nel senso rigoroso della parola, noi vorremmo responsabile il funzionario; e sia che non adempia, o adempia in modo irregolare le obbligazioni legali al medesimo imposte, e sia che emani un ordine, ch'è frutto della sua imperizia, della sua ignoranza o della sua leggerezza, non dovrà egli sfuggire ad una meritata e ragionevole punizione.

Con la logica rigorosa del magistrato, ch'è necessariamente legato alle definizioni della legge, con tutto quel lusso di forme che circonda la giustizia, e che accompagna la solennità dei giudizî ordinarî, con i troppi facili mezzi delle appellazioni e dei ricorsi, non sarà alcerto malagevole che i corpi divenissero ombre, e che con le definizioni di una legge inflessibile, che il magistrato è costretto ad applicare in senso sem-

pre benigno al reo (1), sfugga al suo apprezzamento una serie di fatti, che, nel loro rapporto con le qualifiche assegnate per base alla classificazione delle pene, non trovano nella legge riscontro; sicchè l'autorità giudiziaria, con le norme del dritto comune, verrà a porsi nella difficile posizione di pronunziare sentenze delle quali dovrebbe essa per prima riconoscere l'ingiustizia.

Volete forse punire un uomo, così si dirà, per un grado di colpa, che quasi esclude la sua imputabilità? Volete chiamare *quasi delitto* ciò che partecipa, secondo l'espressione del Pagès (2), unicamente di debolezza e di disgrazia, cui il cuore e l'intelletto sono egualmente estranei? — Volete forse *un danno casuale* elevare a *quasi delitto*, e mostrarvi inesorabili per un deplorevole accidente che ha sorpassate quasi le umane previsioni, e che non può ascriversi a negligenza della fragile natura umana?

Dopo tanto lume di scienza e di esperienza sarebbe vergognoso, e peggio, il non trovare i mezzi pei quali possano esser tenuti in freno l'interesse e le passioni, e possa venir rilevata al-

(1) In materia penale — *rapienda occasio est quae praebet benignius responsum.* (Leg. 168, e 155, Dig. *De regulis juris*), e dèe evitarsi di tirar le leggi ad una soverchia severità, cioè ad una *duriore interpretatione* — (Leg. 25. Dig. De Legibus).

(2) A. Pagès — Traité de la responsabilité des notaires.

tresì anco la dignità dello impiegato, che riposerà certamente più sicura sulla sua libertà di azione e sulla sua responsabilità personale.

Ma io compreso da un vivo sentimento pel benessere sociale, qui non mi arresto, e sento il dovere di spinger più oltre i miei pensamenti e le mie osservazioni.

Incomincerò quindi col dire come i Tribunali nostrani e francesi abbian giudicato che le massime di universale giustizia, le quali nel codice civ. italiano trovansi precisamente segnate agli art. 1151 e 1152, sieno inapplicabili agli agenti delle amministrazioni pubbliche; argomentando dal silenzio del dritto romano e da quello del legislatore moderno, e che al principio dell'applicabilità delle disposizioni del codice si oppongono in senso assoluto le speciali disposizioni che nel codice stesso ed in altre leggi particolari riscontransi, in ordine ad alcune categorie di pubblici ufficiali (1).

Così giudicarono il tribunale di Nivelles nel 21 maggio 1836, quel di Louvain nel 10 agosto 1850, la Corte di Gand nel 15 dicembre 1839,

(1) Art. 405, 1985, 2067 e 2068 cod. civ. 59, 60, 61, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791 e 792 cod. di proc. civ. non che le molteplici leggi vigenti in Italia in ordine alla responsabilità dei notai, e le varie disposizioni disseminate in leggi e regolamenti che stabiliscono gli obblighi, e forniscono, pei singoli casi, la responsabilità di coloro cui è affidato il maneggio del pubblico danaro.

quella di Lyon nel 26 settembre 1845, la Corte di Aquila nel 31 gennaio 1870, il Tribunale di Reggio nel 2 giugno dell'anno medesimo.

Di fronte a questa osservazione importantissima dovrebbero i più ostinati alla lotta deporre volentieri le armi e disertare il terreno, dovrebbero Governo e Parlamento rompere alla lor volta qualsiasi indugio, ed abbracciare senz'altro una dottrina ch'è feconda di tanto bene sociale, e ch'è foriera dell'alba di più lieto avvenire.

Ma in sostanza, io dico, cosa si domanda di eccessivo, e perchè da' più restî si scende in campo a pugni chiusi, onde combattere una teorica di generale utilità? Niente, o lettori.

Vuolsi soltanto questo, cioè; che la malizia, la inettitudine, la ignoranza, il malvolere dei pubblici funzionarî fossero puniti.

Vuolsi che ogni infrazione alla legge, per parte dei medesimi, ogni abuso di potere, ogni colpa, ogni negligenza, trovi una punizione pronta e severa, e se ciò non si farà, possiamo ritenere per certo che la colpa crescerà più rigogliosa all'ombra della protezione e del favore, poichè *crescit culpa nutrita favoribus, et peccantium pervenit ad graviora malignitas, si eis poenalis seu civilis inflictio non obsistat* (1).

(1) Capitula Regni utriusque Siciliae. *Preambolo alle Costituzioni del Duca di Calabria*, vol. 2.

Chi con amore si è dedicato allo studio di queste materie, ed ha tenuto dietro altresì alla giureprudenza francese, si convincerà di leggieri come la responsabilità dei pubblici uffiziali sia divenuta presso quella nazione una parola vuota di senso; ed un potere irresponsabile, siamone pur certi, ha sempre partorito un arbitrio sconfinato!

La giureprudenza patria è assai scarsa di esempî al riguardo, e questo ci prova, non l'ignoranza, per parte delle popolazioni italiane, delle disposizioni che regolano la soggetta materia, come crede il Bonasi, ma la diffidenza delle medesime, le quali, nelle leggi attualmente imperanti, non ravvisano alcuna garantia alla cui mercè possano utilmente intentare le loro azioni contro gli agenti del potere.

Ed hanno in gran parte ragione; mentre quando si è dovuta ottenere, dopo molto scalpore, una dichiarazione *di non farsi luogo*, invece della condanna ai danni-interessi ch'era stata chiesta contro un agente forestale, il quale avea intimata una contravvenzione fuori dei casi stabiliti dalla legge; per la semplicissima considerazione della Corte decidente che nell'operato dell'agente medesimo non si riscontrava nè dolo, nè colpa, ma piuttosto un errore, che, lungi dall'essere evidente, presentava invece dubbio sufficiente, può ben agevolmente comprendersi come negli animi dei privati cittadini, entri addirittura il più grande sconforto ed il più terribile disinganno.

E quel che più mette si è che la sentenza, alla quale si allude, già emessa dalla Corte di appello di Bologna nel 19 luglio 1867, venne confermata dalla Cassazione di Torino nel 3 febbraro del 1869 (1).

La medesima Corte di Bologna avea già abbracciata la stessa dottrina nel 6 febbraro del 1865, e ritenne irresponsabile il Conservatore delle ipoteche di Ferrara, sig. Celsi, per un errore ch'era tornato di danno ad un terzo, sol perchè « *nell'operato del Conservatore non si* « *riscontrava nè dolo nè colpa, ma più presto un* « *errore di dritto scusabile in chi non faccia* « *professione di giurisperito.* »

Però è osservabile che codesto giudicato non fu conforme a quello del tribunale di Ferrara il quale, più largo nelle sue vedute, ebbe a considerare, con sentenza del 15 luglio 1860, che la responsabilità del Conservatore delle ipoteche è sempre impegnata quando contro ragion si rifiuta di fare ne' suoi registri, per incertezza del caso o pel timore di possibili ammende, le operazioni consentite dalle parti, è comandate dai giudici.

(1) Con questo non è mio pensiero di muover censura ad alcuno; si constatano fatti che sarebbe vano negare, e credo che questi fatti e le conseguenze che naturalmente ne derivano, impongano il dovere ai legislatori di far cessare le oscillazioni che regnano al presente in una materia di altissima importanza.

Con la memorata sentenza il Tribunale di Ferrara (e ciò torna a suo grande onore), ritenne altresì la massima che gli errori grossolani debbansi equiparare alla colpa.

Chi abbia poi vaghezza di conoscere a quali principî opposti siasi abbandonata la giureprudenza francese non dèe aprire che il *Repertorio* del Dalloz, ove alle parole *greffiers*, *huïsiers*, *comptables*, *expertes*, *responsabilité*, avrà largo campo di meditare sulla insufficienza delle leggi comuni che soffocano nella loro impotenza il principio stesso della responsabilità, potendosi, la mercè di quelle leggi medesime che da qualcuno s'invocano, cuoprire ogni colpa del pubblico funzionario e sanzionarne anco gli effetti.

All'arbitrio è freno il dovere: ed esso nella legge sulla responsabilità dev'esser specialmente scolpito ed incarnato in tutte le sue modalità. Sì, questo sacrosanto principio debb'essere tutelato come prezioso deposito, di fronte a' facili e studiosi artifizî ne' quali, quasi sempre, suole annidarsi l'arbitrio.

Nè con ciò osiamo affermare, che il *mal seme di Adamo* debba essere infallibile in tutte le sue operazioni, o debba imberciar sempre nel segno. Diciamo per converso che *errare humanum est!* Ma quando l'atto illegale è da ascriversi ad imperizia, ad ignoranza di ciò che il funzionario era obbligato a sapere, od a sua mancanza di attenzione, la legge sulla responsabilità deve

inesorabilmente colpirlo, mentre *imperitia quoque culpae adnumeratur.*

Avevano facoltà i pubblici ufficiali, dice qui bene il Saredo, di accettare, o meno, l'ufficio loro affidato. Ma una volta però che l'hanno accettato debbono accettarne altresì le conseguenze, e debbono esser chiamati responsabili davanti ai tribunali di tutti quegli atti, che sarebbero contrari a' doveri del loro impiego.

Nè poi i tribunali e le Corti d'Italia hanno tutto il torto del mondo.

Quando il Toullier ed il Rolland si rendono, nel campo scientifico, sostenitori del principio, che nessuno dovrà essere ritenuto in colpa quando fa ciò che si credeva in dritto di fare, è agevole il vedere come, mercè la sua applicazione, non si riesca che alla irresponsabilità dei pubblici uffiziali, sicchè potrebbe, con l'applicazione della dottrine del Toullier e del Rolland, scagionarsi anco da qualsiasi responsabilità un Delegato od un Ispettore di P. S. e qualunque altro agente del potere esecutivo, il quale abbia proceduto all'arresto di un individuo onde fargli scontare una pena già prescritta, o precedentemente espiata, sol perchè credeva tuttavia vigente un ordine dell'autorità giudiziaria da qualche tempo emanato, e che gli venne fatto di rinvenire, rifrugando le carte esistenti nel suo ufficio (1): od un

(1) Nel 18 settembre 1874, in una importante Città d' Ita-

cancelliere giudiziario, il quale, immemore della delicatezza e della importanza delle funzioni che esercita, lungi di trasmettere all'ufficio del Procuratore del Re, per la debita esecuzione un'ordinanza di non farsi luogo, non vi adempie per colpevole negligenza, e lascia in carcere un infelice detenuto (1), non che un segretario di Regia Procura od un ufficiale subalterno (cui trovasi affidato il registro per la esecuzione delle sentenze), il quale non è sollecito a presentare al suo superiore l'ordine di escarcerazione per un individuo già giunto, da uno o più giorni, a termine di pena (2): ed anco un P. M. il quale frapponga un ingiustificabile indugio alla escarcerazione di un imputato, che dev'essere reso libero immediatamente, dopo l'ordine dell'autorità giudiziaria.

Potrebbe altresì, con l'applicazione della dottrina del Toullier e del Rolland, chiamarsi irresponsabile il direttore di una casa di detenzione che, per difetto di vigilanza nel custodirla, fu causa della fuga di un debitore: nè, seguendo il criterio de' signori Toullier e Rolland, potrà chiamarsi mai responsabile un direttore delle

lia, è accaduto il fatto al quale abbiamo superiormente accennato.

(1) Avvenne il caso nel settembre dell' anno or memorato.

(2) Idem; in sullo scorcio del 1866.

carceri giudiziarie od un capo guardiano il quale, ricevuto un ordine dall'autorità competente onde rendere libero un detenuto, lo lascia in carcere per uno o più giorni sotto pretesto di non avere ricevuto il biglietto di escarcerazione a lui personalmente consegnato, o di averlo involontariamente smarrito, od anche perchè crede responsabile il detenuto medesimo di qualche altro reato che, secondo le sue ricordanze, dovrebbe trovarsi segnato ne' registri dell'ufficio, ma che momentaneamente non riesce a rintracciare.

Secondo il Toullier ed il Rolland, e la dottrina professata in gran parte dai tribunali francesi e italiani, quel direttore delle carceri, quel capo guardiano, di nessuna colpa potranno esser chiamati responsabili, perchè, se non han reso istantaneamente libero il detenuto, ciò hanno fatto con la massima buona fede, con rettitudine di animo, e per adempiere con maggiore scrupolosità al proprio dovere.

Sì, io per primo griderò alla ingiustizia se per poco dovesse prevalere la massima anzidetta, nè saprei come un Conservatore delle ipoteche che si rifiuta, malgrado l'ordine dell'autorità giudiziaria, alla radiazione delle medesime, accampando difficoltà per incertezza del caso, o pel timore di possibili ammende, o proceda invece per involontario ed apparentemente scusabile errore, alla cancellazione delle ipoteche, possa essere

chiamato responsabile de' danni e degl'interessi.

Nè arrivo a comprendere come, sotto l'impero della dottrina sù memorata e sotto la influenza del principio che ho combattuto, secondo le forze del modesto ingegno, e che qualche Corte di appello e tribunale di prima istanza hanno accettato, siensi voluti gli ufficiali dell'amministrazione dei telegrafi dello Stato chiamare responsabili dei danni cagionati ai privati per la inesatta trasmissione dei telegrammi, gl'impiegati di un *Monte di Pietà* pei danni cagionati ai terzi con l'inosservanza dei regolamenti che governano il loro ufficio, gli altri amministratori di pubblici stabilimenti ch'eccedano coi loro atti i limiti del potere onde sono dalla legge rivestiti, i contabili dello Stato, gli ufficiali del P. M., i Cancellieri, gli uscieri e simili, laddove con le loro negligenze abbiano ad altri cagionato danno e nocumento.

Ma a che moltiplicare gli esempî ed abbondare di citazioni, quando si vede che questa speciosa logica disperde, nei suoi dogmi, ogni scienza ed ogni dottrina?

A coloro cui piace adagiarsi nel presente, senza spingere lo sguardo al bene avvenire, parranno forse esagerate le mie idee.

Ma io lascio ben volentieri che altri si culli in un letto di rose, e, sorvolando in regioni che non sono di questo mondo, si pasca di sogni dorati.

—

A me sembra invece che questo stato d'incertitudine sia peggio che morte, e che valga meglio dichiarare addirittura irresponsabili i funzionarî, che far prevalere una dottrina, la quale menerebbe agli stessi risultati.

Son queste almeno le mie convinzioni che manifesto liberamente, e sarebbe ipocrisia tacere la verità che sento profondamente, dissimulare il male, quando riconosco che realmente esiste, ovvero inorpellarlo con dolci parole.

Di fronte alla ragion del vero dèe tacere ogni altro sentimento, e quantunque il suo linguaggio a principio suoni bene spesso assai amaro, pur tuttavolta porterà esso in seguito i frutti di vital nutrimento.

Un'idea così semplice ed ovvia, qual'è quella che io ho posta a fondamento del mio ragionare, non può sfuggire alla mente di coloro che sono versati discretamente nelle civili discipline, e nutro forse non ingannevole fiducia che a' mali sin quì deplorati si troverà un pronto e securo riparo, e che verrà altresì, per la legge sulla responsabilità, ad incarnarsi nell'animo de' funzionarî quel culto del dovere e quell'amore al servizio, che varrà a confortarli nell' aspra via del lavoro, ed a renderli strenui e sinceri difensori di quella bandiera che sventola rispettata sul Campidoglio.

XXV.

Riassumo le sparse fila del mio lavoro, e raccolgo, come in un fascio, tutte le mie proposte.

È a notarsi intanto che alcune di esse potranno venire accolte nel progetto di legge relativo alle modificazioni dell'ordinamento giudiziario, e talune altre, più radicali, potranno trovar posto invece in un apposito progetto di legge, anco d'iniziativa parlamentare, che dovrà venir discusso dalle Camere legislative.

Io credo però più prudente e più logico di abbandonare al senno illuminato degli onorevoli Consiglieri della Corona, e dei rappresentanti della nazione cotesto esame, sembrandomi poco serio sottoporre una quistione di apprezzamento, e soprattutto di *opportunità*, alle regole del dritto positivo ed al rigore dei principî razionali, e che non valga la pena di mettere in discussione ciò ch'è sempre problematico di prevedere, e men che agevole indovinare, attraverso le lotte ardenti nelle quali si dibattono tutte le assemblee parlamentari, le cui maggioranze oppugnano oggi virilmente, sol perchè non tocchino una sconfitta, ciò che più tardi son disposte a concedere.

Propongo quindi:

1. Perchè venissero tolti rigorosamente in esame l'intelligenza, la moralità e l'attività di cia-

scuno impiegato; onde allontanarsi dalle pubbliche amministrazioni coloro che sono immeritevoli di farne parte, ed avere agio di migliorare altresì sensibilmente la sorte di tutti quegl'impiegati che van distinti per ingegno, probità, esperienza e dottrina. — Ove bastano i pochi ma buoni, i molti e mediocri sono insufficienti.

2. Perchè venisse disposto, mercè esplicito precetto di legge, di conferirsi i posti, che man mano andranno a vacare, unicamente al merito reale e indiscutibile, instituendosi i pubblici esami onde rimuovere dall'animo dei cittadini ogni benchè menomo sospetto di parzialità e di favoritismo; od alla men peggio assicurare a' funzionarî intelligenti, onesti e laboriosi due terzi dei posti che si renderanno disponibili, ed un terzo all'anzianitá.

3. Perchè venissero aumentati, secondo i varî gradi, gli stipendî a' funzionarî governativi, e specialmente a quelli che trovansi destinati a' servigi dell'amministrazione della giustizia, avendo superiormente dimostrato che i medesimi con gli attuali salarî versano nella più desolante miseria; a qual'uopo dovrà innanzi tutto provvedersi alla *parificazione* degli stipendî dei funzionarî giudiziarî, i quali han diritto ad ottenere ciò che agli impiegati delle altre amministrazioni pubbliche si è da gran tempo, e con buona ragione, conceduto.

4. Perchè venisse aperta la via al merito ed

alla intelligenza onesta ed operosa, anco mercè l'abolizione delle *categorie*, onde togliere un'anormalità di condizioni, che è germe fecondissimo di dualismo e di rivalità, sempre odiose, ma qualche volta giustificabili.

5. Perchè venisse attuato un sistema di generale riforma per le *garantie* à stabilirsi in favore degli ufficiali del P. M. de' pretori, degl'impiegati giudiziarî e di tutti quegli altri che dipendono dalle diverse amministrazioni governative, onde possa venire assicurato il loro *stato* presente, il loro *progresso* nella carriera ed il loro *avvenire*, e perchè possa altresì imporsi un freno salutare all'arbitrio, che talvolta accompagna il potere (1).

6. Perchè venisse provveduto ad un migliore ordinamento della magistratura giudicante: vero e sicuro palladio della sovranità della legge (2),

(1) Così il Borgatti — Nuovo ordinamento del ministero di grazia, e giustizia e dei culti; relazione che precede il Decreto del 4 novembre 1866.

(2) Questa verità fu messa in grandissima luce nel noto libro del comm. Minghetti, ove l'erudizione va congiunta al buon senso ed alla critica, ed ove l'amore per il progresso delle libere istituzioni traspare da ognuna delle sue pagine.

Non è meraviglia, *così egli si esprime*, se gli uomini desiderano metter un temperamento all' *imperio assoluto*, ripartendo gli ufficî e ponderandoli fra loro in guisa, che mentre al bene possano accordarsi, trovino al male scam-

onde venir maggiormente tutelata la sua indipendenza, attenuandosi anco il numero de' suoi membri, nello scopo di conseguirsi un'adeguata economia nel relativo personale, senza però recar danno alla sua instituzione.

7. Perchè venisse provveduto altresì ad un migliore ordinamento del pubblico ministero *il quale compie una così nobile missione sociale* (1), nello scopo di conciliargli il rispetto e la fiducia pubblica; tenuto presente ch'esso è fondamento di popolari franchigie e di libertà pei cittadini.

8. Perchè venisse tolta in esame la condizione dei pretori (la cui denominazione vorremmo assolutamente mutata pe' motivi che a suo luogo

bievole freno. E così sono nati quegli ordini pubblici, mercè dei quali la formazione delle leggi e la esecuzione loro è affidata a diversi magistrati. E perchè l'ufficio di amministrar la giustizia è quello che preme sovra tutti gli altri, si è voluto al possibile assicurare la indipendenza, la imparzialità e la incorruttibilità de' giudici, rimovendoli da ogni politica ingerenza, e assicurandoli che dalle sedi loro non sarebbero mai mossi per libito di ministri o per impulso di partiti.—(*Della economia pubblica nelle sue attinenze colla morale e col diritto; libri cinque di Marco Minghetti*;—Firenze, a. 1859, F. Le Monnier; v. il lib. 5, a pag. 565).

Com'è chiaro, ciò non potrà completamente conseguirsi se non attuando quelle illuminate riforme che a suo luogo ho propugnate.

(1) Così il Guardasigilli Vigliani. — V. Atti del Senato del regno — Sed. 27 marzo 1874.

sono stati dedotti), rialzandosi le loro misere sorti ed il loro prestigio non solo in relazione all'aumento degli stipendî, su quale argomento ha in parte provveduto il progetto in esame, ma rispetto altresì all'altissima posizione ch'è stata fatta ai medesimi nell'amministrazione giudiziaria per effetto de' nuovi codici, i quali han riposto in questa magistratura tutta quella fiducia cui essa ha realmente diritto.

9. Perchè venisse tradotta ad atto una novella *circoscrizione territoriale* la quale darebbe risultati utilissimi sì nello interesse della maggioranza de' funzionarî, alla cui sorte, con la riduzione del loro numero, si potrebbe convenientemente provvedere, che delle finanze dello Stato.

10. Perchè venisse creata la importantissima legge sulla *responsabilità ministeriale ed amministrativa*, vera e solida base d'ogni costituzione monarchica o liberale: unica e vera guarentigia che possa assicurare la regolare gestione della pubblica cosa; a compier la quale c' incoraggia e ci sprona l'esempio delle più incivilite nazioni di Europa (1).

Da coloro che si elevano sopra le contingenze attuali, ed astraggono dalle umane aberrazioni,

(1) Nella lingua degli uomini di Stato, disse un grande pubblicista francese, il vocabolo *responsabilità* è divenuto sinonimo di *amministrazione*. (V. Hello, del *Regime costituzionale*, vol. II. p. 2, tit. 1, cap. 3).

le quali in ogni tempo hanno perturbato e ritardato il progresso sociale, si scorge un avviamento ad un migliore avvenire, laddove le anzidette riforme, come sperasi, verranno attuate.

Però non solo mercè la diminuzione del numero degl' impiegati, che potrà farsi anco con gli attuali ordinamenti, e più ampiamente con opportune riforme organiche, che dovrebbero esser compagne ad un completo *decentramento*, è da provvedersi all'importante bisogna; ma se vuolsi davvero portar la falce alla radice, e raggiugner completamente lo scopo, dovrà pensarsi altresì ad un radicale riordinamento delle amministrazioni dello Stato e de' servizî pubblici, senza di che non potrà vedersi attuato quel gran principio, che ha tanto bene arrecato alle amministrazioni governative della Inghilterra e della Germania, cioè; di un'esatta ripartizione del lavoro, ch' è sempre, al dire del Rossi, un principio salutare, benefico e fecondo, qualunque sia l'opera alla quale voglia applicarsi (1).

E la semplificazione delle norme che regolano attualmente i servizî delle pubbliche amministrazioni, e l'attuazione di quelle discipline che possano nel loro complesso favorire gl'interessi de' cittadini, assicurare il vantaggio generale della società, e circoscrivere, entro più limitati

(1) Rossi — Droit constitutionnel, leçon 97.

e più ragionevoli confini, la ingerenza governativa, gioveranno a far diminuire altresì il numero esorbitante degl'impiegati: cagione non ultima di complicazioni e d'imbarazzi, essendo pur vero ciò che disse il Say, cioè; che quanto meno moltiplicate sono le leggi, quanto meno numerosi sono i funzionarî pubblici, tanto più perfetto è l'ordine sociale e tante più felici sono le nazioni (1).

Applicata una volta la teoria di cui sopra è cenno a' casi concreti, gli è indubitato che sarà essa nella scienza civile ancor promettente di migliori destini!

Chi abbia un concetto esatto della pubblica amministrazione, de' suoi caratteri e de' suoi limiti, che formano i punti più salienti della scienza amministrativa, vedrà a bella prima che laddove le riforme, cui si è toccato nel presente lavoro, non verranno tradotte ad atto, non sarà mai possibile che fruttassero adeguatamente le pubbliche imposte, che i servizî amministrativi procedessero con la desiderata regolarità ed esattezza, che s'imprimesse agli affari un più celere movimento, e che venisse resa ai cittadini una pronta, illuminata ed efficace giustizia.

Io ben comprendo che le passioni e gl' inte-

(1) Corso teor. prat. di economia politica per Giambattista Say, par. X, cap. 12.

ressi potranno esser di ostacolo a compiere tutte le riforme alle quali si è superiormente accennato. Però contro le dottrine della ragion pubblica e sociale non valgono gl'interessi di una casta, e gli sforzi di questa saranno come spuma di un'onda che andrà a frangersi contro uno scoglio maestoso e saldo, ch'è quello del benessere e della comune utilità.

Ne' limiti del dritto e della giustizia, nei limiti del bene e del vero l'interesse è generale, davanti al quale tutti gli altri devono cedere.

Ed un governo che così opera si concilia la confidenza mediante il bene possibile da lui procurato in presente, e mediante la speranza di quello che farà a tempo opportuno.

XXVI.

Non è, lo ricordo a me stesso, con le personali polemiche e con le sterili lotte politiche, che possa rendersi grande la *Patria*, ma con lo studio serio, ponderato, indefesso dei grandi problemi sociali, i quali, secondo il pensiero di Ernesto Renan, mentre alcune volte si lasciano in abbandono perchè sembrano insolubili, dopo qualche tempo, senza quasi avvedercene, si mettono essi medesimi nella via di una facile risoluzione.

E son tutti problemi sociali di ben grave momento quelli di cui ho tenuto ragione nel pre-

sente qualsiasi mio lavoro, i quali attendono una immediata risoluzione per parte del governo e delle Camere legislative, in conformità a' ripetuti e ragionevoli desiderî manifestati da uomini di altissimo merito scientifico e politico, ed ai voti della pubblica opinione, che, con molto buon senso, uno scrittore odierno di gius costituzionale denominò « *la vera regina del mondo* » (1).

Ricordiamoci dell'altezza in cui fummo, quando le straniere nazionalità vennero assorbite dall'alma Roma che con giusto orgoglio era chiamata — il *domicilium imperî* — il — *caput rerum* — l'*arx omnium gentium*—ed ispiriamoci a raggiungere, abbenchè con mezzi diversi, e forse più modestamente, la sua trionfale grandezza, animati e rinvigoriti dall'alito potente della sua terza vita!

Allora sì che possiamo senza jattanza esclamare — *noi siamo ancor quelli* — ancor quello è il sole che brilla sulle nostre fronti: noi siamo non degeneri figli degli avi, perchè abbiamo mantenuta incorrotta l'eredità mentale dei padri nostri che furono i primi legislatori del mondo!

(1) Del Dritto costituzionale; lezioni del prof. Ludovico Casanova, (Firenze, a. 1869).

AVVERTENZE E CORREZIONI

a) Si fa notare che l'ufficio centrale d'ispezione per i proventi delle cancellerie e per le spese di giustizia (*v. pag.* 54) venne ritenuto dal successore dell'on. De-Falco, come del resto noi pensavamo, insufficiente allo scopo, e difatti fu disposto col decreto ministeriale 18 dicembre 1873 (art. 2) che le funzioni conferite all'Ispettore centrale delle spese di giustizia avrebbero dovuto esercitarsi, dopo di quell'epoca, dal Direttore capo della VII divisione, e che le ispezioni delle cancellerie, alle quali occorresse di procedere, avrebbero dovuto essere eseguite da' funzionari giudiziari specialmente delegati per ciascuna ispezione.

b) A chiarimento di quanto sta scritto alla fine della pagina 91 giova inoltre notare che i giudici di mandamento appellavansi *pretori* in Toscana.

Pag.	*in luogo di*	*leggasi*
32 —	dico il vero.	a dir vero.
57 —	nel proemio (*nota*)	in sul principio.
64 —	la verità è un grande principio.	la verità di un grande principio.
93 —	demanio del pubblico.	dominio del pubblico.
» —	nella provincia.	nelle province.
98 —	le maggiori possibili angustie.	le ben note angustie.
100 —	violentano.	violentino.
126 —	e se, datovi corso.	o se, datovi corso.
152 —	sfidò imperterrito (*nota*).	avrebbe sfidato imperterrito.
181 —	(Tullier)	(Toullier).
191 —	regno subalcino. (*nota*).	regno subalpino.
196 —	nè noi nè i nostri posteri.	nè noi, nè i nostri posteri.
218 —	forniscono pe' singoli casi.	sanciscono pe' singoli casi.